



UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Facultatea de Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative
Catedra Științe Administrative

Aurel SÎMBOTEANU

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ:
prin reformare spre modernizare

Culegere de studii

Chișinău, 2013

CEP USM

CZU

Recomandată spre editare de Catedra *Științe Administrative*
și de *Comisia de Asigurare a Calității* din cadrul
Facultății de Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative
a Universității de Stat din Moldova

Recenzenți:

Constantin Solomon, doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar

Igor Bucataru, doctor în științe politice, conferențiar
universitar

Sîmboteanu, Aurel.

Administrația publică: prin reformare spre modernizare: Culeg. de studii / Aurel Sîmboteanu; Univ. de Stat din Moldova, Fac. de Relații Intern., Științe Politice și Administrative, Catedra Științe Administrative. – Ch.: CEP USM. – 348 p.
Bibliogr.: p. 346. – 50 ex.

ISBN 978-9975-71-349-8.

351/354(075)

S 56

CUPRINS

Prefață	5
Preface.....	6
Предисловие	7
Reforma administrației publice și rolul personalului în desfășurarea ei	9
Principiile autoadministrării în contextul democrației locale	18
Controlul – component de reformare a administrației publice	24
Sistemul administrației publice în Portugalia	33
Pregătirea personalului – suport important al reformei administrației publice	44
Perfecționarea profesională a funcționarilor – mijloc de eficientizare a reformei administrației publice.....	58
Reforma administrației publice: aspecte instituționale și funcționale	70
Administrația publică în Moldova – zece ani de experiență.....	83
Sistemul de guvernare și administrație publică în Suedia	94
Coraportul dintre reformarea administrației publice în Republica Moldova și procesele de globalizare a descentralizării administrative.....	105
Pășind prin timp, măsură ni-i deceniul	113
Unele aspecte strategice privind reformarea administrației publice și crearea unui consens pentru asigurarea continuității și ireversibilității reformei.....	125
Coraportul dintre reformarea administrației publice și asigurarea drepturilor și libertăților omului	142
Reformarea administrației publice în Republica Moldova în contextul ajustării ei la standardele europene	148
Evoluția reformei administrației publice în contextul Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova	155
Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale	165
Interferențe conceptual – metodologice și aplicative între formarea profesională și sistemul de competențe ale specialistului din administrația publică.....	179
Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept.....	192

Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei.....	204
Contribuții la edificarea unei administrații publice moderne	239
Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice.....	243
Reflecții asupra Programului de Guvernare pentru perioada 2011-2014 din perspectiva modernizării administrației publice	256
Contribuții valoroase la dezvoltarea științei administrației. Unele reflecții asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon.....	271
Repercusiuni ale anexării Basarabiei în 1812 la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton	286
Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare: între intenții și declaratism	303
Sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate în contextul edificării statului modern	313

PREFAȚĂ

Înțierea procesului de democratizare a societății la începutul anilor noăzeci ai secolului trecut, care și-a găsit expresie în orientarea spre valorile general-umane, edificarea statului de drept, acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private și economiei de piață a condus la reevaluarea multor domenii științifice, inclusiv în sfera științelor sociale, menite să explice noile realități condiționate de prăbușirea sistemului totalitar și, în acest context, să identifice unele modalități noi privind tranziția spre o societate democratică.

Cercetările științifice în acest domeniu au început prin elaborarea unor studii de conceptualizare a proceselor demarate în administrația publică și continuă prin studiile de analiză a evoluției acestor procese în noul context politic, social, economic, care constituie, de fapt, reformarea treptată a administrației publice și ajustarea ei la rigorile paradigmatelor avansate.

Printre ele se înscriu și studiile din prezenta culegere elaborate cu începere din anul 1995 și publicate, la timpul lor, în diferite surse de specialitate, reflectând situația din sistemul administrației publice aflat în permanentă schimbare și dezvoltare. Ele conțin analize și evaluări a procesului complex de reformare a administrației publice din Republica Moldova, evidențiază particularitățile reformei la diferite etape, se pronunță asupra problemelor pregătirii și perfecționării profesionale a funcționarilor publici, sistemului de competențe a acestora, expun unele reflecții asupra diferitor documente cu conținut programatic în sfera administrației publice, reflectă opinii asupra organizării administrativ-teritoriale a țării, descriu experiența organizării și funcționării administrației publice și sistemului de guvernare în alte țări, iau atitudine față de unele etape istorice în evoluția administrației publice autohtone.

Fiind expresia timpului în care au fost elaborate, studiile respective se bazează pe legislația în vigoare la acea perioadă, analizează sistemul instituțional și dimensiunile funcționale caracteristice administrației publice aflate în tranziție, reflectă procesele și fenomenele administrative din perspectivă evolutivă. Interferențele temelor abordate, tangibilitatea metodelor investigaționale, interdependența proceselor și fenomenelor administrative examinate, în aceste studii, intenția de a ușura accesul la ele, justifică plasarea lor în culegerea de față cu genericul „Administrația publică: prin reformare spre modernizare”.

Ne exprimăm convingerea că studiile înserate în prezenta culegere vor servi drept un suport științific și informațional util pentru tineretul studios, funcționarii publici, precum și pentru toți acei care sunt interesați în tematica abordată.

Autorul

PREFACE

The democratization process of the society initiated in the early nineties of the last century, that has found expression in human values orientation, state-building with a focus on rule of law, political pluralism acceptance and implementation, and the recognition and the legalization of the private property and the market economy led to the reassessment of many scientific fields, including social sciences, designed to explain the new realities conditioned by the collapse of the totalitarian system and, in this context, identify some new ways of transition to a democratic society.

The scientific researches in the field began to be carried out on development of some conceptualizing studies of the initiated processes within the public administration and has been continued by analyzing the evolution of these processes in the new political, social, economical context, which represents actually the gradual reform of public administration and its adjustment to the rigors of advanced paradigms.

Among them there are also the studies presented in this paper, developed by the author starting from 1995 and published in different periods in various specialized sources, reflecting the public administration system that constantly changed and developed. All these studies contain analysis and assessments of the complex process of public administration reform in the Republic of Moldova, highlighting features of the reform at different stages. Also, they set out on training and professional development of public servants issue, and their skills system, present some reflections on different documents with programmatic content in the field of public administration, reflect views on administrative-territorial organization of the country, describe the experience of organization and functioning of public administration and system of governance in other countries, take attitude on certain historical phases in the evolution of local public administration.

As an expression of time in which they were developed, these studies are based on the legislation in force at that time, and analyze the institutional system and functional dimensions covered by the public administration in transition, as well as reflect administrative processes and phenomenon in evolutionary perspective. Also, it should be mentioned the topics-cross intersection, tangibility of the investigational methods, interdependence of the administrative processes and phenomenon examined, intention to facilitate the access to them, that justify the presented here studies to be placed in this paper entitled “The public administration: modernization through reforms”.

We are convinced that the studies inserted in this paper will serve as a useful scientific and informational support for students, public servants in office, and for all those with an interest in the subject matter.

Author

ПРЕДИСЛОВИЕ

Инициирование процесса демократизации общества в начале девяностых годов прошлого столетия, выражающееся в ориентации к общечеловеческим ценностям, создании правового государства, признании и внедрении политического плюрализма, узаконивании частной собственности и рыночной экономики привело и к переоценке многих научных направлений, в том числе и в общественных науках, призванных объяснить новые явления, связанные с крахом тоталитарной системы, и, в связи с этим, обозначить новые подходы перехода к демократическому обществу.

Научные исследования в этой области начались с концептуализации начатых процессов в публичном управлении и нашли своё продолжение в анализе их эволюции в новом политическом, социальном и экономическом контексте, что означает по праву постепенное реформирование публичного управления и его адаптации к современным требованиям.

Среди них вписываются и исследования из настоящего сборника статей, разработанных начиная с 1995 и опубликованных в разных специализированных изданиях, отражающих положение в публичном управлении, постоянно подвергающихся трансформации и развитию. В данных статьях содержится анализ и оценка комплексных процессов реформирования публичного управления в Республике Молдова, выделяются особенности реформы на разных этапах, определяются проблемы подготовки и повышения квалификации государственных служащих, уровень их компетенций, излагаются некоторые взгляды на содержание ряда программных документов в области публичного управления, выражается видение на административно-территориальное устройство страны, описывается опыт организации и функционирования публичного управления в других странах, высказывается отношение к определённым историческим периодам в эволюции публичного управления.

Будучи выражением времени, в котором они были разработаны, исследования основываются на действующее законодательство того времени, анализируют институциональную систему и функциональные соизмерения, характерные для публичного управления переходного периода, отражают управленческие процессы и явления в эволюционном контексте. Межпредметный характер рассматриваемых тем, сходства методов исследования, взаимозависимость управленческих процессов и явлений, намерение облегчить доступ к ним оправдывает включение этих исследований в настоящий сборник статей под названием «Публичное управление: через реформирование к модернизации».

Выражаем уверенность, что исследования из данного сборника статей послужат полезным научным и информационным источником для обучающейся молодёжи, государственных служащих, а также для всех тех, кто заинтересован в рассматриваемой тематике.

Автор

REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI ROLUL PERSONALULUI ÎN DESFĂȘURAREA EI

*Revista metodic-științifică trimestrială
Administrarea Publică, nr.3, 1995*

Evoluarea democratică a sistemului politic, complexitatea de probleme cu care se confruntă astăzi societatea, desfășurarea complexă a reformelor social-economice, afirmarea tot mai activă a Republicii Moldova în relațiile cu alte state ale lumii și cu organisme internaționale, mutațiile ce au loc în conștiința socială ca urmare a acestor schimbări presupun neapărat și o nouă viziune asupra administrației publice.

În primul rând, se cere o elaborare și o tratare teoretică a „fenomenului” de administrație publică, o argumentare teoretică a rolului și locului administrației publice în viața societății în general, și în etapa actuală în special.

În al doilea rând, organele administrației publice pot activa eficient în condițiile când toate transformările din societate se produc într-o consecutivitate bine determinată și au un suport legislativ adecvat, ce le permite nu numai să dirijeze aceste procese, dar și să se reformeze ele înseși în corespundere cu cerințele înaintate de evoluția societății. În acest sens, reforma administrației publice în Republica Moldova constituie nu numai o condiție de asigurare a transformărilor din societate, dar și un garant al acestor transformări.

În al treilea rând, necesitatea de a asigura efectuarea în republică a transformărilor politice și economice în termene restrânse cere imperios desăvârșirea personalului de conducere, formarea la toate nivelurile a unui aparat profesionist, crearea unui sistem eficient de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației publice.

I. Administrația publică - concept, funcții, principii de organizare și activitate

De la bun început e necesar să menționăm: conceptul de administrație este tratat diferit în funcție de autori, de perioada istorică, de teoriile existente.

În diferite izvoare termenul “administrație” este utilizat în mai multe sensuri. Astfel, prin administrație se poate înțelege: conținutul principal al activității puterii executive a statului; sistemul de autorități publice care înfăptuiesc puterea executivă; conducerea unui agent economic sau a unei instituții social-culturale; organizarea și conducerea poporului și mobilizarea altor resurse pentru atingerea obiectivelor guvernării.

Din cele expuse mai sus reiese că operațiunea de a administra este proprie atât persoanelor private, care o pot face ele însele în calitate de proprietari, sau prin intermediul administratorilor angajați, cât și persoanelor juridice constituite pentru a îndeplini servicii publice. Deci, administrarea este o activitate executivă, pusă sub semnul comenzii sau al delegării de atribuții.

Pornind de la această delimitare distingem administrația publică și administrația privată. Subiectul care determină granițele și conținutul fiecărei forme de administrare este organul legislativ superior, iar actul prin care se face o astfel de distincție este legea.

Prin administrație publică înțelegem o așa activitate care presupune organizarea și asigurarea executării prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice.

Se disting două elemente componente esențiale și indispensabile ale administrației publice: elementul structural-organic și elementul funcțional.

Procedând la organizarea administrației publice, prin Constituție și legi, statul stabilește pe de o parte organizarea administrativă a teritoriului, iar pe de altă parte determină funcțiile autorităților publice în aceste unități administrativ-teritoriale. Pornind de la aceste criterii administrația publică poate fi clasificată în administrație centrală și administrație teritorială, în administrație de stat și administrație locală, în administrație generală și administrație specializată.

Administrația publică trebuie să servească relațiile sociale pornind de la dinamica lor concretă. În această ordine de idei menționăm, că fiecare popor trebuie să-și construiască o administrație publică proprie, iar limitele și caracterul acestei administrații vor depinde de regimul politic al statului respectiv, de relațiile economice dominante, de istoria și tradițiile proprii, de principiile de organizare și funcțiile exercitate de administrația publică.

Mai jos optăm pentru prezentarea principiilor de bază ce reies din legislația Republicii Moldova cu privire la organizarea și funcționarea administrației publice.

Ținem să menționăm că aceste principii deduse din prevederile Constituției și ale celorlalte acte normative ce reglementează organizarea și funcționarea administrației publice, formează un cadru teoretic și metodologic adecvat unei activități eficiente a autorităților administrației publice din republică.

Principiul suveranității naționale este unul din principiile fundamentale ce reiese din art.2 al Constituției și prevede că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative.

Separarea puterilor, în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească constituie un alt principiu al statului de drept și este fixat în art.6 al Constituției Republicii Moldova. El se deduce și din distribuția competențelor și atribuțiilor între autoritățile publice.

Un alt principiu foarte important este principiul supremației Constituției și legalității. Fînd așezămîntul politic și juridic fundamental, Constituția reprezintă acel act juridic care se bucură de supremație în raport cu toate celelalte, act care stabilește principiile, modul de organizare și funcționare a autorităților publice și raporturile dintre aceste autorități și cetățeni.

Evidențiem aici și principiile de bază ale administrației publice locale, care conform art.109 (1) al Constituției, sunt: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților publice și consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Aceste principii permit transferarea unor atribuții ale autorităților centrale autorităților publice locale.

E foarte important de menționat că aplicarea în practică a acestor principii nu poate, conform art 109 (3) al Constituției, să atenteze asupra caracrului unitar al statului.

Principiile fundamentale ale organizării administrației publice presupun un anumit cadru normativ prin care se realizează și funcțiile administrației publice. Caracterizînd administrația publică drept o activitate, în primul rînd, organizatorică se pot descifra două grupuri de funcții ale administrației publice în cadrul sistemului social general.

Din primul grup fac parte funcțiile ce țin de poziția pe care o are administrația în raport cu puterea politică, ca mecanism intermediar de execuție. Aici menționăm următoarele funcții:

- funcția de pregătire a deciziilor politice sau chiar de colaborare la adoptarea lor;
- funcția de organizare a executării deciziilor politice;

- funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor societății și de adoptare a deciziilor asupra acestora.

Al doilea grup de funcții ale administrației publice sunt funcțiile derivate, care se referă la coordonarea, armonizarea, sincronizarea acțiunilor desfășurate în vederea executării deciziilor politice și la organizarea controlului ce are menirea de a evalua rezultatele acțiunii administrative în aplicarea deciziilor politice, de a reprograma activitățile făcând corecțiile necesare.

Prin prisma conceptului, funcțiilor și principiilor administrației publice expuse mai sus vom examina în continuare mersul reformei administrației publice în Republica Moldova.

II. Esența și desfășurarea reformei administrației publice în Republica Moldova

În Republica Moldova procesul de reformare a administrației publice a început odată cu reforma sistemului politic și se realizează treptat cu începere din anul 1990. În perioada ce s-a scurs, în societate au avut loc schimbări radicale care au făcut să dispară sistemul totalitar centralizat și să se constituie o societate democratică.

În prima etapă a reformei administrației publice s-a făcut simțită lipsa unui suport legislativ, care s-a răsfrânt, desigur, asupra eficienței desfășurării ei. E suficient să menționăm că începând cu 22 iulie 1991 și până la 7 decembrie 1994, când a fost adoptată Legea cu privire la administrația publică locală, organele administrației publice locale, de exemplu, au activat doar în baza unui regulament provizoriu, care în virtutea acestei competențe nu putea reglementa în modul convenit funcționarea organelor menționate.

În condiții similare au activat și organele administrației publice centrale, care, plus la aceasta, mai erau supuse în acel timp și unor transformări și reorganizări permanente cauzate de instabilitatea politică existentă. Ca urmare, efectul real al măsurilor întreprinse în acel timp a fost inferior celui scontat.

O etapă nouă în desfășurarea reformei administrației publice, considerăm, începe odată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994 și punerea ei în aplicare cu începere de la 27 august, același an. Adoptarea Constituției a fost un pas real pe calea creării cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv referitor la administrația publică. Consfințind principiile de organizare și activitate a organelor administrației publice, Constituția asigură un echilibru real al puterilor și creează condiții favorabile pentru desfășurarea în continuare a reformei administrației publice.

Pe acest fundament juridic în prezent se edifică instituții noi specifice unei administrații publice moderne, se modifică funcțiile organelor administrației publice centrale și locale, se schimbă corelația dintre ele.

În activitatea organelor administrației publice centrale accentul se deplasează tot mai frecvent și mai pronunțat de la administrarea directă spre dirijarea indirectă, de la soluționarea problemelor curente spre exercitarea managementului strategic.

Modificarea funcțiilor are influență directă și asupra mecanismului practic de lucru al organelor administrației publice. Tendința predominantă este în prezent descentralizarea funcțiilor administrației publice.

Programul de activitate a Guvernului pentru perioada 1994-1997, aprobat de Parlament la 23 iunie 1994 prevede aplicarea unui șir de măsuri ce ar intensifica delegarea multor funcții necaracteristice organelor centrale, la cele locale. Organele administrației de stat vor concentra eforturile asupra perspectivei de dezvoltare social-economică a republicii. Autoadministrarea locală are înțelesul de împuterniciri respective ce i-ar permite să practice o dirijare efectivă în scopul asigurării intereselor economice, sociale, culturale pe teritoriul dat.

Menționăm, că aceste noi competențe și atribuții sunt legiferate prin legislația deja adoptată -Legea nr 310 din 7 decembrie 1994 privind administrația publică locală, Legea nr.307 din 7 decembrie 1994 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Legea nr.308 din 7 decembrie 1994 cu privire la alegerile locale, Legea nr.187 din 19 iulie 1994 privind impozitele și taxele locale, Legile nr.431 și nr.432 din 19 aprilie 1995 privind statutul municipiului Chișinău și, respectiv, privind statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului).

Evident că aceste legi pot contribui substanțial la o independență reală a organelor administrației publice locale în dirijarea proceselor sociale și economice pe teritoriul respectiv, la schimbarea caracterului și formelor raporturilor dintre organele centrale și cele locale, doar în cazul aplicării lor depline.

Practica arată, însă, că aceste legi nu funcționează în plenitudinea lor, organele centrale mai continuă practica tutelării și dădăcirii organelor locale, iar autoritățile locale nu participă în măsura cuvenită la elaborarea bugetelor proprii, la soluționarea problemelor locale de ordin fiscal și altele.

Aceasta se întâmplă în primul rând, din cauza că o parte din legile adoptate nu sunt însoțite de mecanismul respectiv de aplicare, fapt ce în fond le diminuează considerabil eficiența. În al doilea rând, nu putem să nu observăm, că se cere și o schimbare radicală a mentalității oamenilor, inclusiv a funcționarilor publici.

Legea privind administrația publică locală (art. 6) prevede două niveluri ale autorităților reprezentative ale administrației publice locale. Primul nivel îl formează consiliile satești (comunale), orașenești și primarii satelor (comunelor) și orașelor. Fiind mai aproape de cetățeni aceste organe se confruntă zilnic cu necesitatea soluționării a zeci de probleme ce apar în comunitatea dată. De faptul cum se va reforma această verigă a administrației publice locale, depind foarte mult opiniile oamenilor despre administrația publică, în general.

Al doilea nivel al autorităților reprezentative ale administrației publice locale îl constituie consiliile raionale, președinții comitetelor executive raionale - 40 la număr și consiliile municipale și primarii municipiilor Chișinău, Bălți, Bender și Tiraspol.

Fiind o verigă intermediară între organele administrației publice centrale și organele administrației publice locale de nivelul întâi, consiliile raionale și municipale coordonează activitatea consiliilor satești (comunale) și orașenești. Este important să menționăm, că raporturile lor se întemeiază pe principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

Observăm, că în perioada de după adoptarea Constituției, reforma administrației publice a intrat într-o fază mai conturată și aceasta în mare măsură se datorează completării cadrului legislativ cu legile numite mai sus și activității practice de realizare a lor.

Pentru perioada dată este caracteristică schimbările ce au intervenit în administrația publică țin nu numai și nu atât de elementul structural-organic al reformei, ci de toate că este foarte important și el, cât de nivelul și elementul funcțional al organelor administrației publice de toate nivelurile ce-și adaptează activitatea la noile funcții pornind de la realitățile create.

Prin perfecționarea elementului funcțional, reforma administrației publice servește ca suport pentru reformele din sfera social-economiei, care se desfășoară în republică. Evoluarea lor de mai departe este în strânsă dependență de mersul reformei administrației publice. În această ordine de idei considerăm că în etapa următoare, în scopul evitării greșelilor comise în etapele precedente, reforma administrației publice trebuie să se bazeze pe un concept științific bine gândit, care ar conține, aspectele legislativ, organizațional, instituțional, ar include schimbările necesare de mentalitate, de atitudine și comportament uman, concomitent cu creșterea competenței profesionale a funcționarilor publici.

Experiența perioadei de democratizare a societății, de tranziție spre economia de piață, evoluția reformei administrației publice în republică confirmă faptul, că în viitor trebuie să revedem și să punem pe baze moderne activitatea

administrației publice acordând o atenție deosebită competenței personalului, pregătirii și perfecționării cadrelor.

III. Personalul - principalul suport al reformei administrației publice

În condițiile în care se află astăzi Republica Moldova cheazășia tuturor realizărilor în viața social-economică și politică depinde, în primul rând, de gradul de competență și profesionalism al organelor administrației publice și al personalului ce activează în ele. Dacă reforma administrației publice servește ca suport pentru toate transformările ce au loc în sfera social-economică, apoi personalul este principalul suport al reformei administrației publice. Alături de schimbările structural-organice și funcționale ale organelor administrației publice care au intervenit în republică în toate etapele efectuării reformei, un rol deosebit l-a jucat și continuă să-l joace personalul care activează în aceste organe.

De felul cum concepe personalul problemele și sarcinile ce stau în fața organelor respective, de modul cum le soluționează, de măsura în care își asumă responsabilitatea de consecințele activității sale, de felul cum conlucrează cu cetățenii depinde autoritatea organelor administrației publice.

Trebuie să recunoaștem, că în prima etapă a reformei administrației publice în această sferă de activitate au fost comise erori serioase. Deseori în organele administrației publice atât centrale, cât și locale erau atrase cadre necompetente, fără experiență nu numai în domeniul administrării, ci și în activitatea de muncă, în general.

Viața a demonstrat, că o atare practică este nu numai incorectă, dar și dăunătoare, consecințele ei nefaste sunt resimțite și până astăzi.

Guvernul în Programul său de activitate pentru perioada 1994-1997, printre direcțiile prioritare de activitate evidențiază în capitolul 4.4 și sarcina de organizare a pregătirii și perfecționării cadrelor pentru organele administrației de stat. Și aceasta e firesc, deoarece reformarea economiei naționale, crearea și funcționarea pe nou a structurilor administrative, căutarea și utilizarea căilor pentru depășirea crizei social-economice existente, păstrarea consensului civil în republică fac să devină necesară constituirea unui sistem calitativ nou de formare a aparatului organelor administrației publice centrale și locale.

Acest sistem ar putea să conțină câteva componente, printre care principalele cerințe, considerăm, trebuie să fie nivelul pregătirii profesionale, gradul de competență a personalului în scopul îndeplinirii funcțiilor manageriale și neutralitatea politică a funcționarului public. Aceasta se referă, în primul rând, la funcționarii publici angajați, pentru care activitatea în organele administrației publice

devine o ocupație profesională, dar și persoanele politice desemnate în funcție prin electorat trebuie să posede arta conducerii la nivelul exigențelor moderne, să dea dovadă de competență, clarviziune și echilibru politic.

Pentru a avea un asemenea personal el trebuie pregătit. Pornind de la aceste necesități și în scopul creării unui sistem de stat de pregătire și perfecționare a personalului pentru organele administrației publice, în scopul promovării unei politici eficiente în acest domeniu din anul 1993 activează Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova. Pe parcursul celor doi ani de învățământ ce s-au scurs, la studii postuniversitare în cadrul Academiei au fost înmatriculate peste 300 de persoane, dintre care 114 au obținut deja diplome și majoritatea activează în prezent în organele administrației publice centrale și locale.

Menționăm că planurile de învățământ care prevăd o durată de studii de 2 ani la secția de zi și 3 ani la secția fără frecvență le permit audienților să se familiarizeze cu știința administrației, să primească o pregătire adecvată în domeniul jurisprudenței, să studieze particularitățile relațiilor economice în perioada de tranziție, să însușească arta comunicării și codul manierelor, să ia cunoștință de sistemele moderne de informare. Toate acestea fac posibilă pregătirea unui personal care ar corespunde cerințelor actuale.

Tinând seamă de faptul că în organele administrației publice în ultimul timp, în deosebi după alegerile locale din 16 aprilie 1995, s-au inclus foarte multe cadre noi, apare problema stringentă de perfecționare a lor. Alături de pregătirea personalului pentru organele administrației publice, conform unui program de lungă durată, perfecționarea se impune ca o instruire a personalului de o durată scurtă, de la două-trei săptămâni până la o lună. În această perioadă personalul ar lua cunoștință de cele mai actuale realizări din domeniul teoriei și practicii administrației publice, ceea ce le-ar fi de un real folos în activitatea ce o desfășoară pe teren.

Considerăm, că posibilitățile pe care le oferă organizarea perfecționării personalului din organele administrației publice sunt folosite insuficient. În perioada din septembrie 1994 până în iulie 1995 la Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice asemenea cursuri de perfecționare au urmat doar 64 de persoane, dar solicitanți în republică sunt mult mai mulți. La soluționarea acestei probleme s-ar cere să contribuie mai activ Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, care în opinia noastră, subapreciază posibilitățile perfecționării personalului din organele administrației publice, din care cauză mulți funcționari publici rămân în afara acestui circuit informațional foarte necesar pentru ei.

O problemă foarte importantă ce ține de reforma administrației publice și de personalul organelor respective este determinarea statutului funcționarului public. Și din aceasta reiese că activitatea funcționarului public a rămas în afara reglementării juridice.

În această ordine de idei se cere de a urgenta adoptarea legii cu privire la serviciul public. Discuțiile care s-au desfășurat în jurul proiectului acestei legi mărturisesc că el dă răspuns la multe din întrebările referitoare la clasificarea funcțiilor publice, la obligațiunile, responsabilitatea, cerințele de calificare a funcționarului public, cât și protecția lui juridică, retribuirea muncii, garanțiile sociale. Adoptarea acestei legi și punerea ei în aplicare va contribui indiscutabil la ridicarea prestigiului exercitării funcțiilor publice și sperăm că va antrena în această sferă de activitate importantă, dar și dificilă, forțe proaspete și bine pregătite.

Desfășurarea reformei administrației publice ne demonstrează elocvent, că în condițiile transformărilor social-economice radicale, prin care trece țara noastră în etapa actuală, un rol deosebit îl joacă personalul organelor administrației publice care și în condițiile imperfecțiunii cadrului legislativ respectiv, este principalul suport al reformei administrației publice.

Examinarea problemelor reformei administrației publice în republică ne confirmă încă o dată adevărul că pentru a reforma un organism atât de complicat cum este administrația publică se cere voință politică, spirit de organizare și atitudine creatoare față de cele efectuate.

Fiecare etapă a reformei scoate în evidență sarcinile sale, descoperă noi nuanțe ale acestui proces de o importanță deosebită, care are menirea să influențeze asupra întregului mers al țării pe calea democratizării și constituirii unei societăți moderne.

Reforma administrației publice este multidimensională și cuprinde aspectul teoretic, legislativ, organizațional, presupune schimbări de mentalitate, de atitudine și de comportament uman. Numai soluționarea în complex a acestor probleme poate să asigure realizarea cu succes a reformei administrației publice.

PRINCIPIILE AUTOADMINISTRĂRII ÎN CONTEXTUL DEMOCRAȚIEI LOCALE

*Revista metodic-științifică trimestrială
Administrarea Publică, nr.3, 1996*

Schimbările din viața social-politică și economică din societatea noastră presupun și o nouă viziune asupra administrației publice. Procesul de reformare în care se află astăzi administrația publică este strâns legat de democratizarea societății.

Noțiunea de democrație este indisolubil legată de noțiunea de putere. În sens larg democrația este o formă politico-statală de organizare a societății unde poporul este recunoscut ca unica sursă a puterii și are posibilitate să și-o realizeze fie în mod direct, fie prin organele reprezentative. Din aceasta se reiese atunci când se folosesc termenii de democrație directă și democrație reprezentativă. Realizarea acestor valori la nivel local a dat naștere termenului de democrație locală.

Democrația este nu numai o varietate de organizare politico-statală a societății, dar și un mijloc de reglementare a relațiilor dintre diferite elemente ale sistemului politic. Administrația publică locală ca element al sistemului politic al republicii noastre se află în prezent într-un proces de reformare.

După conținutul lor schimbările din administrația publică locală ca parte componentă a reformei administrației publice poartă un caracter complex. Ele cuprind atât structurile, funcțiile, atribuțiile autorităților publice locale, cât și relațiile dintre administrația publică locală și administrația publică centrală, dintre cele două nivele ale administrației publice locale, dintre autoritățile administrației publice locale și comunitatea umană respectivă.

Toate aceste schimbări, transformări, reformări se fac în baza anumitor principii. Aceste principii au ca suport, în viziunea noastră, câteva izvoare.

În primul rând, ele reies din spiritul valorilor generale ale democrației. Valorile - principii universale ca libertatea, egalitatea, suveranitatea popo-

rului au fost acumulate și formulate pe parcursul secolelor. Multe concepții contemporane tâlmăcesc aceste valori mai pe larg, adăugând la ele și valori ca drepturile omului, supremația legii, echitatea socială, pluralismul etc. Alcătuind în totalitatea lor valorile general-umane ele servesc ca un suport esențial al principiilor administrației publice locale. În al doilea rând, principiile administrației publice locale au ca suport experiența altor state care într-o formă concentrată își găsește exprimare în Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985. Ideea principală a acestui document constă în faptul că postulatul democratic care prevede dreptul cetățenilor de a participa la dirijarea directă a treburilor publice poate fi realizat cel mai eficient anume la nivel local, și că structurile teritoriale locale reprezintă baza uneia dintre cele mai perfecte forme democratice ale statului.

Carta europeană dezvăluie esența autoadministrării locale, ea conține: fixarea drepturilor autoadministrării locale în seama organelor reprezentative ale acestora; recunoașterea comunității umane ca subiect al autoadministrării; acordarea competențelor exclusive organelor autoadministrării locale; posedarea mijloacelor financiare pentru exercitarea funcțiilor autoadministrării locale.

Principiile administrației publice locale din republica noastră reies din conținutul Cartei europene. Aceasta înseamnă că ele reflectă nivelul modern al democrației în sfera puterii, dirijării, drepturilor omului.

Încă un suport al principiilor administrației publice locale este tradiția națională a administrației publice. Evoluția formelor istorice de administrație în Moldova ne mărturisește că deși destul de convențional pentru etapa inițială a statului moldovenesc, totuși putem defini două direcții ale sistemului de administrație ce se constituia pe parcurs-administrația centrală a statului și sistemul de administrație locală¹.

Satele ca cele mai vechi unități teritoriale erau administrate de persoane alese de săteni (juzi). Administrarea orașelor (târgurilor) se efectua de consilii alese anual. Caracterul eligibil al acestor organe ne vorbește despre tradițiile democratice naționale, care s-au manifestat având specificul perioadelor istorice prin care am trecut.

Structurile locale ale administrației (de altfel ca și cele centrale) foloseau în activitatea lor și alte elemente care prin natura lor au avut caracter democratic. Esența problemei abordate rezidă în faptul, că cele mai progre-

¹ Alexandru Roman, Jaloanele principale ale administrației publice în Moldova // Administrarea publică, 1996, nr.2, pag. 19-27.

siste modele de administrație din lume au la bază, de rând cu alți factori, și tradiția istorică națională.

În această ordine de idei un important suport al principiilor administrației publice locale îl constituie tradiția istorică națională.

Procesul de conștientizare a necesităților de elaborare, adoptare și implementare a noilor principii ale administrației publice locale a fost destul de anevoios. Deosebim două etape.

Prima etapă cuprinde perioada preconstituțională. Pentru această perioadă este caracteristic faptul, că la 10 iulie 1991 a fost adoptată Legea “Cu privire la bazele autoadministrării locale”, care ulterior așa și nu a fost pusă în aplicare, iar începând cu 22 iulie 1991 organele administrației publice locale au activat doar în baza unui Regulament provizoriu adoptat de Guvern, care în virtutea acestei calități nu putea satisface pe deplin cerințele autorităților administrației publice locale care activau în condițiile unei democratizări crescânde a societății.

A doua etapă începe odată cu adoptarea la 29 iulie 1994, a Constituției Republicii Moldova în care și-au găsit reflectare principiile de bază ale administrației publice locale.

Administrația publică în Republica Moldova în noua reglementare constituțională încetează de a fi în exclusivitate o administrație de stat, ea divizându-se în administrație de stat și în administrație locală. Și aceasta datorită consfințirii principiilor administrației publice locale.

Articolul 109 al Constituției stabilește 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 problemele locale de interes deosebit.

Punctul doi al aceluiași articol constată că autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Aceste principii constituționale și-au găsit concretizare în setul de legi: Legea privind administrația publică locală; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova; Legea cu privire la alegerile locale -toate fiind adoptate la 7 decembrie 1994².

Principiile enumerate mai sus se concretizează și în Legea privind statutul - cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), cât și în Legea privind statutul municipiului Chișinău adoptate la 19 aprilie 1995³.

² Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.3-4.

³ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.6.

Astfel, Legea privind administrația publică locală stabilește bazele relațiilor dintre cele două niveluri ale administrației publice locale. Se menționează, că consiliile raionale și municipale coordonează activitatea consiliilor sătești (comunale) și orășenești. Raporturile lor se întemeiează pe principiile autonomiei, legalității în rezolvarea problemelor comune.

Ceea ce este foarte important de menționat este faptul, că legile enumerate mai sus nu numai că detalizează principiile administrației publice locale, dar și stabilesc în mare măsură mecanismul realizării acestora.

Evident că aceste legi pot contribui substanțial la o independență reală a organelor administrației publice locale în dirijarea proceselor sociale și economice pe teritoriul respectiv, la schimbarea caracterului și formelor raporturilor dintre organele centrale și cele locale, cât și între cele două niveluri ale administrației publice locale, doar în cazul aplicării lor depline.

Totodată noi trebuie să fim conștienți de faptul că declararea principiilor noi ale administrației publice locale este doar un început. Autoadministrarea locală reală va apărea numai atunci când se vor crea condițiile necesare pentru realizarea intereselor locale.

Practic în condițiile republicii noastre putem vorbi despre două niveluri ale intereselor locale: nivelul satului (comunei), orașului (municipiului) și nivelul raional. Ambele aceste niveluri își au particularitățile lor, sferile prioritare, își au structurile puterii, care și trebuie să reflecte interesele locale.

În această ordine de idei interesele locale constituie baza politico-socială a organizării și funcționării administrației publice locale.

Interesele locale sunt diferite în diferite localități, dar ceea ce este comun pentru toate comunitățile locale din republică la ziua de astăzi este problema bugetului local.

Articolul 12 al Legii privind administrația publică locală stabilește că pentru asigurarea autonomiei, autoritățile administrației publice locale elaborează și aprobă bugetele locale, administrează în interesele populației și în condițiile legii proprietatea publică din unitatea administrativ-teritorială.

Soluționarea deplină a acestor prevederi legale necesită un timp mai îndelungat și va contribui, cu timpul, la realizarea principiului autonomiei locale, principiu care prin esența sa absoarbe și celelalte principii.

Spre deosebire de descentralizare care prevede delegarea unor funcții de la organele administrației publice centrale la organele administrației publice locale, ceea ce de fapt și s-a făcut prin constituționalizarea și legalizarea principiilor autoadministrării locale, autonomia locală presupune nu numai drep-

tul, dar și capacitatea colectivităților locale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale.

La ziua de astăzi, însă, una din problemele cu care se confruntă autonomia locală este dependența substanțială a administrației publice locale de autoritățile administrației de stat, îndeosebi când este vorba de stabilirea resurselor financiare ale bugetelor locale. Aceasta se întâmplă din cauza multiplelor diferențe între localitățile noastre rurale și urbane sub aspectul posibilelor surse de venituri ale bugetelor locale.

Considerăm că atât problemele autonomiei locale, în general, cât și ale bugetului local, în particular, ar câștiga, dacă ar fi supuse unei reglementări legale aparte, care nu numai ar reflecta voința autorităților publice locale de a aprofunda procesul de descentralizare, ci și ar atribui un nou conținut autonomiei locale.

Implementarea principiilor autoadministrării publice locale se confruntă și cu piedici de altă natură.

Conținutul perioadei de tranziție în sfera administrației publice constă nu numai în crearea noilor structuri ale puterii și organizarea funcționării lor. O problemă nu mai puțin importantă este și depășirea contradicțiilor dintre sarcinile de edificare a administrației moderne și moștenirea nedemocratică care se resimte încă foarte mult în funcționarea ei.

Ea se manifestă atât în mentalitatea oamenilor de rând, cât și în cea a personalului care activează în organele administrației publice locale. Depășirea acestei mentalități este un proces destul de complicat și presupune, în primul caz, lucrul de culturalizare în rândurile maselor, cultivarea pe toate căile a spiritului de stăpân, coparticipant la soluționarea problemelor locale, dar și a spiritului de responsabilitate.

În ceea ce privește personalul din organele administrației publice, el trebuie pregătit după programe speciale, care ar asigura formarea lui ca personal profesional capabil să activeze în condițiile noi. Soluționarea acestei probleme ar putea fi influențată pozitiv și de urgentarea punerii în aplicare a Legii serviciului public, adoptată la 19 octombrie 1995 și care conține reglementările referitoare la activitatea funcționarilor publici.

După cum vedem, principiile autoadministrării publice locale constituie acel țesut pe care se sprijină întreaga activitate a administrației publice locale, aplicarea lor este una din componentele principale ale reformei administrației publice.

Examinarea principiilor administrației publice locale ne demonstrează încă odată că ele sunt strâns legate de realizarea democrației locale. În acest sens ele au ca suport valorile general-umane, experiența țărilor cu o democrație avansată, precum și tradiția istorică națională a sistemului de administrare.

Consfințirea lor constituțională, concretizarea lor în blocul de legi referitoare la administrația publică locală au creat spațiul juridic necesar pentru reformarea administrației publice locale. În centrul reformei administrației publice locale stă satisfacerea intereselor comunităților locale și participarea acestora ca subiecți deplin ai autoadministrării locale.

Implementarea deplină a principiilor administrației publice locale cere depășirea unor imperfecțiuni de ordin legislativ, material și financiar, precum și formarea unei mentalități noi, care ar contribui pe deplin la realizarea autonomiei locale.

CONTROLUL - COMPONENT DE REFORMARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Revista metodică-științifică trimestrială
Administrația Publică, nr.1, 1997*

Controlul este un element necesar în activitatea autorităților administrației publice, o verigă a procesului de dirijare având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legislației.

A avea legi și alte acte normative bune încă nu este totul. Foarte importantă este organizarea îndeplinirii lor. Statul în acest scop trebuie să asigure ordinea și disciplina în sfera puterii executive, în general, și a administrației publice, în particular.

În societate a fost depășită deja părerea precum că democrația și economia de piață nu au nevoie de nici un control, că aceste valori se autoreglează. Viața a demonstrat că procesul de democratizare în societate, trecerea la noile relații economice nu numai că nu neagă existența controlului, ci dimpotrivă, presupune intensificarea lui.

I. Esență, tipurile și formele controlului în sfera administrației publice

În prezent, este unanim recunoscut faptul că organizarea și coordonarea oricărui domeniu economic sau social este condiționată de cunoașterea realității, de informarea precisă asupra activității concrete. Din acest punct de vedere, controlul apare ca o condiție importantă a activității autorităților administrației publice. Numai prin control se poate verifica viabilitatea deciziilor autorităților publice, se pot descoperi păreri, se pot gândi și elabora soluții eficiente în activitatea cotidiană.

Controlul este o totalitate de măsuri îndreptate la supravegherea funcționării „obiectului” în scopul înlăturării devierilor de la obiectivele trasate și executării întocmai a deciziilor administrative.

Esența controlului în sfera administrației publice în noile condiții constă în faptul că organele de stat cu competențe de control (legislativ, executiv,

judecătorească) și organizațiile obștești, folosind mijloace organizatorico-juridice, clarifică, analizând activitatea autorităților controlate, problema legalității și oportunității măsurilor efectuate de aceste autorități

Se cunosc mai multe forme de control. Cele mai răspândite și eficiente sunt: examinarea dărilor de seamă despre activitatea organului (funcționării) respectiv; verificarea îndeplinirii obligațiilor funcționale; expertiza anumitor direcții de activitate; supravegherea activității organului controlat; studierea candidaturilor pentru ocuparea posturilor vacante; examinarea plângerilor și cererilor.

În dependență de faptul la care etapă se desfășoară controlul se disting mai multe feluri de control: preventiv, curent, ulterior. În dependență de cine îndeplinește controlul, se distinge controlul extern - efectuat de un organ din afara sistemului (în cazul de față din afara organelor administrației publice) și controlul intern - efectuat înăuntrul sistemului, adică de către un organ al administrației publice situat ierarhic superior a unui organ al administrației publice situat ierarhic inferior.

Odată cu procesul de edificare a administrației publice bazate pe principii noi, Parlamentul Republicii Moldova prin hotărârea sa nr.189-XIII din 19 iulie 1994 a adoptat Concepția controlului de stat în Republica Moldova.¹ Conform acestei Concepții principalele obiective ale controlului de stat sunt:

- Controlul asupra respectării legilor Republicii Moldova, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, altor acte normative ce țin de reglementarea relațiilor social-economice;
- Controlul asupra executării bugetului de stat, plății impozitelor, activității economico-financiare, formării și stingerii datoriilor publice.

Controlul de stat se execută de următorii subiecți:

- Parlament prin intermediul Curții de Conturi, care a fost instituită în baza Departamentului controlului de stat;
- Guvern prin intermediul Departamentului Controlului Financiar și de Revizie (instituit în baza Direcției de control și revizie a Ministerului Finanțelor și Gărzii financiare);
- Serviciul fiscal de stat de pe lângă Ministerul Finanțelor;
- Departamentul controlului vamal;
- Firme de audit care se creează în baza unor legi respective.

¹ Concepția controlului de stat în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.6, 1994, 22 septembrie.

Organ suprem al controlului de stat este Curtea de Conturi, instituită de către Parlament și care, în conformitate cu Constituția, își exercită funcțiile independente.

Obiecte ale controlului de stat pot fi organele administrației de stat (centrale), organele administrației publice locale, persoane fizice și juridice care desfășoară activitate economico-financiară.

După cum vedem, autoritățile administrației publice centrale și locale sunt obiecte ale controlului de stat. Aceasta înseamnă că întreaga activitate economică, financiară, organizatorică a acestor organe este supusă controlului de stat.

Pornind de la principiul separației puterilor, controlul de stat se efectuează de către organele legislative, executive și judiciare în conformitate cu funcțiile care le îndeplinesc. Instituirea sistemului controlului de stat e strâns legată de necesitatea perfecționării formelor organizatorico-juridice ale efectuării controlului în fiecare ramură a puterii.

Crearea unui organ unic de control care ar sta deasupra tuturor ramurilor puterilor ar fi în contradicție cu principiul separației puterilor. Curtea de Conturi², cu toate că este organ suprem al Controlului de stat, are în competențele ei, în temei, problemele economice și financiare.

Controlul în sfera administrației publice presupune o arie de manifestare mai largă decât controlul economic sau financiar. El cuprinde întreaga activitate a autorităților administrației publice, pornind de la instituirea acestor organe, planificarea activității și funcționarea lor, decurgerea relațiilor între organele administrației publice și terminând cu examinarea plângerilor și cererilor cetățenilor de către aceste autorități ale administrației publice.

II. Controlul extern al autorităților administrației publice

Controlul extern al autorităților administrației publice se efectuează din partea organului legislativ - Parlamentul, din partea Președintelui Republicii Moldova și din partea organelor judiciare. Din aceeași categorie de control face parte și controlul obștesc.

Scopurile controlului extern al autorităților administrației publice constau în respectarea legilor din partea acestor autorități, a funcționarilor publici angajați. Principiile controlului extern sunt: legalitate, obiectivitate, independență, publicitate, nerăspândirea tainelor.

² Legea privind Curtea de Conturi // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.7, 1995, 2 februarie.

Să examinăm în continuare formele exercitării controlului parlamentar asupra autorităților administrației publice.

Conform prevederilor Constituției (art.104(1), Guvernul este responsabil în fața Parlamentului, prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. În afară de aceasta trebuie de menționat că întreaga arhitectură constituțională este subordonată ideii de control al Parlamentului asupra puterii executive și asupra autorităților administrației publice.

Controlul parlamentar asupra Guvernului și administrației publice este un control atotcuprinzător, în sensul că el are influență asupra tuturor actelor și faptelor săvârșite, de la investitură și până la demitere.

Acest control este preponderent politic și izvorul său îl constituie însuși sistemul democratic al societății. Sursa de legitimizare a controlului parlamentar asupra puterii executive și asupra administrației publice este faptul că Parlamentul, prin Constituție, este caracterizat drept organul reprezentativ suprem, deci exercită suveranitatea țării.

Controlul parlamentar în raport cu Guvernul și administrația publică cunoaște mai multe modalități:

- *Informarea* deputaților reprezintă o modalitate a exercitării controlului parlamentar. Informarea are rolul de a determina acțiunea parlamentarilor față de guvern și față de administrația publică.

Informarea poate fi prezentată întregului Parlament, Comisiilor parlamentare sau unor deputați aparte. În fața întregului Parlament se prezintă așa informații ca rapoarte și declarații cu privire la programul de activitate a Guvernului, informații cu privire la proiectele de legi propuse spre examinare Parlamentului de către Guvern. De regulă, aceste informații se iau în dezbatere de către ședința în plen a Parlamentului.

Comisiile parlamentare pot fi informate de membrii Guvernului oricând prin participarea lor sau a reprezentanților administrației publice la lucrările acestor comisii, în afară de aceasta comisiile parlamentare pot solicita informațiile și documentele de care au nevoie în exercitarea controlului parlamentar. Guvernul și celelalte organe ale administrației publice sunt obligate să prezinte informațiile și documentele solicitate. La aceasta se cere de adăugat că exercitarea controlului parlamentar nu este un atribut personal al deputatului, el se realizează fie prin ședința comisiei parlamentare, fie prin ședința plenară a Parlamentului.

- *Întrebările* adresate de Parlament Guvernului și fiecărui membru al acestuia sunt prevăzute de art.105 (1) al Constituției care constată obligația

acestora de a răspunde la întrebările formulate de deputați. Parlamentul Republicii Moldova practică în activitatea sa „ora Guvernului” consacrată întrebărilor și răspunsurilor la întrebări din partea miniștrilor și altor factori de decizie ai Guvernului la solicitările deputaților.

- *Interpelările* reprezintă un mijloc constituțional de control parlamentar. Interpelarea, spre deosebire de întrebare, este o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale. De regulă, interpelarea se face în scris, se citește în ședința publică, răspunsul fiind ascultat la o altă ședință.

- *Anchetele parlamentare* sunt tot o modalitate de control parlamentar asupra Guvernului și a administrației publice. Comisiile de anchetă sunt înființate de Parlament pentru examinarea unor probleme ce apar pe parcursul activității Parlamentului. De regulă, activitatea comisiilor de anchetă este o activitate de informare asupra unor direcții de activitate a Guvernului sau a organelor administrației publice de specialitate și ea se finalizează cu elaborarea unui raport care se supune dezbaterii la ședința în plen a Parlamentului. În practica Parlamentului Republicii Moldova așa comisii de anchetă au fost create de mai multe ori.

O parte componentă a controlului extern al autorităților administrației publice îl constituie controlul din partea Președintelui Republicii Moldova.

Competențele de control ale Președintelui Republicii Moldova în sfera autorităților administrației publice sunt exprimate, în primul rând, prin faptul că, fiind șef al statului, Președintele Republicii Moldova participă la determinarea direcțiilor principale ale politicii interne și externe, de a cărei traducere în viață sunt responsabile autoritățile administrației publice.

În al doilea rând, Președintele Republicii Moldova îndeplinește funcții de control participând la formarea Guvernului, la numirea în diferite funcții publice. Prin aceasta el își expune părerea, face aprecieri, influențează asupra politicii de personal.

În al treilea rând, Președintele Republicii Moldova are posibilitate să efectueze controlul curent prin dreptul de a consulta Guvernul, cât și având dreptul să participe la ședințele Guvernului și să prezideze ședințele la care participă.

În al patrulea rând, Președintele Republicii Moldova efectuează controlul permanent al legalității actelor emise de organele administrației publice folosindu-se de dreptul suspendării actelor Guvernului, ce contravin legislației până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale.

Încă o parte componentă a controlului extern al autorităților administrației publice o constituie controlul judiciar.

Puterea judiciară este un element important al statului bazat pe drept. Fiind puternică și independentă, ea este garantul activității celorlalte ramuri ale puterii - legislative și executive. Să analizăm în continuare care sunt formele controlului judiciar în sfera puterii executive și a autorităților administrației publice.

Atribuțiile de control ale Curții Constituționale în sfera puterii executive și a autorităților administrației publice decurg din art.125 al Constituției, care prevede, de rând cu altele, și exercitarea controlului constituționalității decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului. Aceasta înseamnă că toate actele normative nominalizate pot fi examinate la obiectul constituționalității lor și adoptate deciziile respective.

A doua modalitate de exercitare a controlului de Curtea Constituțională în sfera puterii executive și administrației publice constă în faptul că în conformitate cu art.9 al Legii cu privire la Curtea Constituțională³ autoritățile publice, deci și autoritățile administrației publice, sunt obligate să prezinte în termen de 15 zile documentele și actele pe care le dețin cerute de Curtea Constituțională pentru exercitarea atribuțiilor sale. Nerespectarea acestor cerințe se sancționează în conformitate cu legislația în vigoare.

Efectuarea controlului din partea organelor judecătorești de competență generală își are particularitățile sale. Sarcina principală a acestor judecătoria este examinarea dosarelor penale, administrative, civile și altele. Funcția de control se înfăptuiește de ele nu aparte, dar în cadrul examinării acestor dosare. În rezultatul examinării acestor dosare ies la iveală multe lacune admise în activitatea autorităților administrației publice, fapt despre care ele sunt informate de către organele judecătorești respective. Autoritățile administrației publice cărora le sunt adresate aceste informații sunt obligate să întreprindă măsuri de înlăturare a lacunelor depistate și să informeze despre aceasta organele judecătorești respective. În același mod exercită funcția de control și judecătoriile specializate.

O parte componentă a controlului extern a autorităților administrației publice îl constituie și controlul obștesc. În conformitate cu art.39 al Constituției Republicii Moldova cetățenii au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Atât teoretic cât

³ Legea cu privire la Curtea Constituțională // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.87, 1995. 7 februarie.

și practic aceasta presupune controlul obștesc asupra organelor administrației publice și a funcționarilor publici.

Subiecții controlului obștesc sunt: partidele politice, uniunile profesionale, organizațiile cooperatiste și de tineret, colectivele de muncă cât și cetățenii ca persoane particulare.

Toți acești subiecți de control reprezintă organizațiile obștești dar nu statul. Reieșind din aceasta, competențele lor de control nu au împuterniciri de autoritate a puterii, dar au doar o influență obștească, exprimată prin luarea anumitor măsuri de influență asupra activității autorităților administrației publice.

În efectuarea controlului obștesc un rol deosebit le revine sindicatelor. Ele controlează respectarea de către autoritățile administrației publice, de către administrațiile organizațiilor și agenților economici a legislației muncii și sunt în drept să ceară înlăturarea neajunsurilor depistate. Sindicatele pot apăra interesele membrilor lor chiar și în ședință de judecată. Asemănător sunt exercitate funcțiile de control și de celelalte organizații obștești.

III. Controlul intern efectuat de autoritățile administrației publice

O verigă importantă în sistemul de control al autorităților administrației publice o constituie controlul intern, adică un control din interiorul sistemului autorităților administrației publice. Principalii subiecți ai controlului intern sunt Guvernul, ministerele, departamentele, alte organe ale administrației publice centrale de specialitate, cât și organele administrației publice locale.

Guvernul în conformitate cu art.96 al Constituției exercită conducerea generală a administrației publice. Din această normă constituțională și derivă funcțiile de control ale Guvernului în sistemul autorităților administrației publice.

Guvernul își exercită funcțiile sale de control folosind două modalități: prima modalitate este legată de activitatea organelor speciale de control formate de Guvern. În prezent activează trei organe prin intermediul cărora Guvernul efectuează controlul de stat, în particular în sfera administrației publice. Acestea sunt: Departamentul Controlului Financiar și de Revizie⁴; Serviciul fiscal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor; Departamentul Controlului Vamal.

Funcțiile organelor de control guvernamental sunt destul de largi. Acest control cuprinde respectarea legilor și a altor acte normative, adoptate de Parlament, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului ce țin de reglementarea relațiilor economico-financiare, respectarea legalității și eficacității utilizării resurselor alocate de la bugetul

⁴ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 928 din 21 decembrie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.2.

republican, autenticității evidenței contabile în ministere, departamente și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate, cât și în organele administrației publice locale.

A doua modalitate de efectuare a controlului din partea Guvernului este controlul exercitat prin intermediul Cancelariei de Stat în sfera autorităților administrației publice centrale și locale. Acest control se efectuează de structurile respective ale Cancelariei de Stat. Conținutul principal al acestui control cuprinde, în primul rând, activitatea organizatorică a autorităților administrației publice centrale și locale în vederea îndeplinirii legilor, decretelor prezidențiale, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului⁵.

Formele de efectuare a controlului sunt diferite. De exemplu, prim-ministrul poate să adreseze interpelări oricărui ministru, conducător de departament, serviciu și inspectorat și să ceară prezentarea în termen a dărilor de seamă despre activitatea desfășurată.

Guvernul, de asemenea, ia măsurile necesare pentru ca ministerele, departamentele, inspectoratele și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate din subordinea sa și organele administrației publice locale să-și realizeze integral drepturile cu care au fost învestite pentru îndeplinirea sarcinilor puse în seama lor și exercitarea funcțiilor ce le revin.

Guvernul este în drept în limitele competențelor sale să analizeze actele ministerelor, departamentelor, inspectoratelor și ale altor organe din subordine sau să introducă în ele modificări, dacă acestea contravin hotărârilor și dispozițiilor sale. Guvernul sau Prezidiul lui pot încuraja activitatea miniștrilor sau adjuncților lor, precum și a conducătorilor de departamente și a altor organe ale administrației publice centrale de specialitate din subordinea lor, sau să le aplice sancțiuni disciplinare.

În afară de aceste modalități de control Guvernul, prin intermediul Cancelariei de Stat, este în drept să formeze comisii pentru efectuarea controlului activității organelor administrației publice centrale de specialitate și locale pe problemele prevăzute de planul de activitate a Guvernului, sau pe probleme apărute pe parcurs cu examinarea lor ulterioară la ședința Guvernului. Rezultatele activității de control a Guvernului își găsesc reflectare în actele normative adoptate de Guvern.

Controlul efectuat de ministere, departamente, alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, cât și controlul efectuat de organele

⁵ Regulamentul Guvernului Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 11, 3 noiembrie.

administrației publice locale, constituie tot un component al controlului intern din sistemul administrației publice.

Ca și în cazul controlului din partea Guvernului, controlul din partea ministerelor, departamentelor și altor organe centrale și locale se efectuează în două modalități.

Prima modalitate este legată de efectuarea controlului intramural în conformitate cu atribuțiile fiecărui minister, departament sau altui organ ierarhic nesubordonat.

Activitatea multor ministere și îndeosebi departamente după natura lor are un caracter de control. De exemplu, în sfera economico-financiară controlul este efectuat de Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Reformelor. Controlul în sfera ordinii de drept și respectarea legalității este realizat de Ministerul Justiției și Ministerul Afacerilor Interne.

Controlul efectuat de un șir de departamente cum ar fi în domeniul statisticii, ocrotirii mediului ambiant, energeticii poartă după natura sa deasemenea un caracter intramural. Aceste autorități ale administrației publice centrale de specialitate, cât și organele lor din teritorii sunt în drept să efectueze controlul în toate autoritățile administrației publice a căror activitate este chemată să soluționeze problemele ce se supun controlului.

A doua modalitate de efectuare a controlului din partea autorităților administrației publice centrale de specialitate și organelor lor teritoriale îl constituie controlul ramural. Fiecare minister, departament, alt organ al administrației publice centrale efectuează controlul tuturor structurilor ierarhic subordonate fie din aparatul central, fie din structurile teritoriale desconcentrate. Felurile acestui control sunt diferite. Fiecare ministru, director general al departamentului, alți conducători ai organelor centrale de specialitate sunt în drept să ceară informații, dări de seamă de la orișicare conducător de subdiviziune subordonată. Actele normative ale subdiviziunilor subordonate pot fi anulate de conducătorii autorităților administrației publice centrale respective, în cazul când ele contravin legii. Controlul efectuat de ministere, departamente, alte organe ale administrației publice centrale și locale poartă caracter preventiv, curent sau ulterior.

După cum vedem, controlul este o parte componentă a activității autorităților administrației publice. Sistemul de control este alcătuit în așa fel că fiecare autoritate a administrației publice este în același timp obiect al controlului din partea autorităților publice care efectuează controlul extern, cât și subiect al controlului când este vorba despre efectuarea controlului intern. Modernizarea controlului este un component important de reformare a administrației publice.

SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN PORTUGALIA

*Revista metodic-științifică trimestrială
Administrarea Publică, nr.4, 1997*

În procesul de edificare a unei administrații moderne în Republica Moldova o însemnătate deosebită o are cunoașterea experienței de activitate a sistemelor de administrație a altor țări. Un interes aparte pentru noi prezintă țările în care au existat în trecut regimuri totalitare și care, depășind aceste regimuri politice, au pășit pe calea edificării societăților democratice.

Reînnoirea Portugaliei la democrație, după aproape cincizeci de ani de dictatură (1926-1974), a fost unul din puținele evenimente pozitive internaționale din anii șaptezeci,¹ deceniu care în general a fost marcat de multe conflicte politice și crize economice acute.

Revoluția din 25 aprilie 1974, răsturnând regimul dictatorial în Portugalia, a pus începutul unor transformări democratice radicale în societatea portugheză.² Schimbarea regimului politic a avut ca urmare remanieri serioase în toate domeniile de dezvoltare ulterioară a țării, inclusiv în sfera construcției de stat, activității autorităților publice, implementării noilor mecanisme de administrare, constituirii unui serviciu civil nou.

Sistemul administrației publice constituit în această perioadă în Portugalia cuprinde trei nivele: central, regional și local.

I. Administrația publică centrală

Reglementarea normativo-juridică a organizării statalo-administrative se conține în Constituția Republicii Portugheze, care a fost adoptată de către As-

¹ Rodney Y. Morrison, Portugal: Revolutionary change in an open economy, Massachusetts, 1981. Luis Salgado de Matos, "The Portuguese political system and the EC: an interaction model". În culegerea "Portugal and EC Membership Evaluated" Edited by Jose Da Silva Lopes, London, 1993, pag. 157-172.

² Walter C. Opello Gr., Portugal From Monarchy to Pluralist Democracy, Oxford, 1991.

sambleia Constituțională la 2 aprilie 1976 și revizuită pentru a treia oară în 1992,³ cât și într-un șir de legi care alcătuiesc în totalitatea lor suportul juridic al transformărilor în domeniul indicat.

În conformitate cu articolul doi al Constituției, Republica Portugheză este un stat democratic bazat pe drept, având ca valori supreme suveranitatea poporului, pluralismul politic, drepturile și libertățile personalității. Fiind un stat unitar, Portugalia are în componența sa, în afară de partea continentală a țării și arhipelagurile Azoreș și Madeira.

Articolul 111 al Constituției prevede că puterea politică în Portugalia aparține poporului, care o exercită fie direct, fie prin intermediul organelor reprezentative. Organele supreme ale puterii de stat, în conformitate cu articolul 113 al Constituției, sunt: Președintele Republicii, Assambleia Republicii, Guvernul și organele supreme de Justiție. Activitatea acestor autorități publice se bazează pe principiul separației puterilor, dar totodată sunt interdependente în activitatea lor, folosindu-se pârghiile de contrabalansare a puterilor.

Sistemul de Guvernământ Portughez este alcătuit în așa fel, încât echilibrul instituțional este asigurat de președintele țării, care este, conform art. 145 al Constituției, șeful Consiliului de Stat, un organ politic consultativ din care mai fac parte: Președintele Assambleii Republicii, Primul Ministru, Președintele Curții Constituționale, Ombudsmanul, șefii guvernelor regionale, expresedinții țării, cinci cetățeni numiți de Președintele Republicii pe termenul mandatului său, cinci cetățeni aleși de Assambleia Republicii. Consiliul de Stat examinează probleme de interes statal și adoptă pe marginea lor decizii.

În conformitate cu articolul 185 al Constituției Portugheze, Guvernul deține puterea executivă și este organul suprem al administrației publice. Se cere de menționat că, reieșind din locul și rolul pe care îl ocupă Guvernul ca organ suprem al administrației publice, el are o subordonare dublă: față de Președintele Republicii și față de Assambleia Republicii.

Între anii 1976-1982 în Portugalia au fost opt guverne. Între anii 1983-1991 au activat trei guverne. Odată cu schimbarea guvernelor au evoluat și s-au perfecționat și mecanismele de guvernare.⁴

Fiind organ suprem al administrației publice, Guvernul își organizează activitatea în baza anumitor principii. Unul din principiile de activitate a

³ Constituion of the Portuguese Republic, Third Revision, Asambleia de Republica, 1992.

⁴ Luis Saigado de Matos, "The Portuguese Political System and the ES: an internac-tion model". În: „Portugal and ES Membership Evaluated“, London, 1993, pag. 167.

Guvernului și a administrației publice portugheze, în general, este principiul imparțialității, care înseamnă obiectivitate, exclusivitate, esențialitate, independență, neutralitate, transparență.⁵ Principiul imparțialității și realizarea lui presupune existența anumitor garanții. Se disting două grupe de garanții:⁶ garanții preventive, care se bazează, în temei, pe prevenirea abaterilor de la acest principiu, folosind pârghiile obiective de apreciere și garanții represive (contencioase) care se realizează pe calea tutelei jurisdicționale. Ambele aceste garanții se folosesc în activitatea administrației publice portugheze, astfel asigurându-se constituționalitatea și legalitatea tuturor activităților administrative.

Ca organ suprem al administrației publice, Guvernul are o structură bine definită. În componența lui intră Primul Ministru, miniștrii, Secretarii de stat și Subsecretarii de stat. În componența Guvernului poate să intre unul sau mai mulți viceprim-miniștri. Numărul miniștrilor și Secretarilor de stat se stabilește prin lege.

E de menționat că procedura de investitură a Guvernului în Portugalia este parțial asemănătoare cu procedura de investitură a Guvernului în Republica Moldova. Primul Ministru este desemnat de Președintele țării după consultările de rigoare cu partidele politice reprezentate în Assambleia Republicii. Ceilalți membri ai Guvernului sunt numiți de Președintele Republicii la propunerea Primului Ministru, evitând votul de încredere al Assambleii Republicii.

Sunt strict reglementate constituțional (art. 194) și responsabilitățile membrilor Guvernului. Astfel, Primul Ministru se subordonează Președintelui Republicii și Assambleii Republicii. Viceprim-miniștrii și miniștrii se subordonează Primului Ministru și Assambleii Republicii, Secretarii și Subsecretarii de stat - Primului Ministru și miniștrilor respectivi. O astfel de delimitare a responsabilităților creează un sistem concret de subordonare ierarhică a autorităților publice, ceea ce influențează pozitiv activitatea de dirijare a afacerilor statului și crearea mecanismelor de conlucrare a autorităților publice, atât pe verticală, cât și pe orizontală

Guvernul își elaborează Programul său de activitate pentru perioada de guvernare⁷ în termen de maximum zece zile după desemnarea Primului Mi-

⁵ Maria Tereza De Meto Ribeiro, „O principio da imparcialidade da Administracao Publica“, Universitatea Catolica Portuguesa, Coimbra, 1996, pag. 161-191.

⁶ Tot acolo, pag. 299-334.

⁷ Programa do XVI Governo Constitucional, Diario de Assembleia da Republica, II Seria-A, Numero 2, 8 de Novembro de 1995.

nistru, programul se discută în Assambleia Republicii nu mai mult de trei zile, după care urmează aprobarea lui prin votul majorității absolute a deputaților. Realizarea programului de activitate intră în atribuțiile directe ale Guvernului care își asumă alături de funcțiile politice și funcții administrative.

În reglementarea constituțională din 1992 din rândurile membrilor Guvernului, cu excepția Secretarilor și Subsecretarilor de stat se formează Consiliul Miniștrilor, care are astfel de atribuții cum ar fi determinarea liniei generale a politicii guvernamentale și implementarea ei. Se pot crea Consilii ale Miniștrilor într-un număr restrâns de persoane, responsabile, de regulă, de soluționarea unor probleme speciale, care cer o atenție deosebită, delegate lor de către Consiliul Miniștrilor.

În afară de Guvern, din sistemul organelor administrației publice centrale din Portugalia mai fac parte și ministerele. Ministerele sunt unicele organe centrale ale administrației publice de specialitate. În prezent în Portugalia activează 15 ministere:⁸ Ministerul Apărării Naționale; Ministerul Finanțelor; Ministerul Administrării Interne; Ministerul Justiției; Ministerul Negocierilor Externe; Ministerul Planificării și Administrării Teritoriale; Ministerul Agriculturii; Ministerul Industriei și Energeticii; Ministerul Protecției Sociale; Ministerul Educației; Ministerul Sănătății; Ministerul Transportului Public Urban și Comunicațiilor; Ministerul Comerțului și Turismului; Ministerul Ambianței și Resurselor Naturale; Ministerul Apelor.

Reieșind din sarcinile care urmează să le soluționeze, fiecare minister își are structura sa și personal profesional. În total în organele administrației publice centrale din Portugalia activează 285 mii 267 funcționari.⁹ În rândurile acestora intră nu numai funcționarii din aparatele de conducere, dar și personalul mediu și inferior care exercită funcții publice.

Acesta este un număr impunător dacă adăugăm că în administrația publică locală din Portugalia activează doar 90 mii 864 funcționari. Se observă o concentrare mare a funcționarilor publici la nivelul organelor centrale - 76 procente și numai 24 procente din personal revine autorităților administrației publice locale.¹⁰ Spre comparație menționăm că ponderea funcționarilor publici din administrația centrală în alte țări este: în Belgia - 20,9%, Danemarca - 15,5%, Germania - 7,9%, Spania - 19,6%, Franța - 31,3%, Italia - 31,8%,

⁸ Diario da Republica I Seria - A, Numero 298 - 28 de yembro de 1995.

⁹ Robert Polet - Koen Nomden, Employment in the Public Administrations of the EU Member States, EUPA, 1996, pag. 74.

¹⁰ Ibidem, pag. 75.

Austria - 37,0%, Finlanda - 25,4%, Suedia - 17,1%.¹¹ După cum vedem, în Portugalia numărul funcționarilor din administrația centrală depășește cu mult indicii țărilor nominalizate. Și aceasta nu este întâmplător. Cu toate că există tendințe spre descentralizare, totuși administrația publică portugheză continuă să rămână deocamdată destul de centralizată. Pe seama organelor administrației publice centrale rămân așa sfere de activitate ca ocrotirea sănătății, învățământul, care de regulă, în alte țări sunt de competența organelor administrației publice locale.

În cercurile politice tot mai mult se discută problemele „regionalismului”, adică necesitatea delegării anumitor funcții centrale organelor regionale și locale.¹² Deși Constituția prevede formarea regiunilor, în virtutea diverselor interese politice ele n-au fost deocamdată create. Deci problema descentralizării funcțiilor publice este actuală pentru Portugalia.

Activitatea organelor administrației publice centrale se efectuează sub controlul Președintelui țării, care are atribuții concrete în sfera respectivă, cum ar fi desemnarea Primului Ministru, numirea și schimbarea membrilor Guvernului, cât și declararea demisiei Guvernului în caz de necesitate. Organele centrale ale administrației publice sunt supuse și controlului Assambleii Republicii prin aprobarea Programului de activitate a Guvernului și exercitarea diferitor forme de control asupra implementării lui.¹³

Așadar, având o structură bine determinată și funcții concrete de activitate, organele administrației publice centrale din Portugalia activează sub controlul prezidențial și parlamentar.

II. Administrația publică a regiunilor autonome

Spiritul democratic al descentralizării presupune recunoașterea existenței anumitor dimensiuni teritoriale ale statului și ale populației care locuiește pe aceste teritorii. O formă de realizare a acestor cerințe democratice a descentralizării în condițiile Portugaliei este existența regiunilor auto-

¹¹ Astrid Auer, Christoph Dommke, Robert Polet “La fonction publique dan l’Europe de 15-Realities et Perspectives”, Institut European d’Administration Publique, 1996, pag. 19-20.

¹² Manuel Porto, “Regional Development in Portugal”. Paper presented in the Ninth Annual Conference of the Iberian Social Studies Association, April 22-23, 1979; Kenneth Maxwell, The making of Portuguese Democracy, Combridge University Press, 1995.

¹³ Paulo Marrecas Fereira, L’importance du Parlement dan l’organisation politique Portugaise. În: L’Evolution Recente du Parlementarisme, Boston, 1996, pag. 153-179; Alvaro Gil Robles, El Control Parlamentario de la Administration (El Ombudsman), Portugal, INA, 1981.

nome Azoreș și Madeira, care au un Statut special de organizare politică și administrativă.¹⁴

Azoreș este un arhipelag de insule în oceanul Atlantic, cu o suprafață de 2,300 km² și o populație de 254 mii locuitori, care sunt divizați în trei districte administrative.

Madeira este un alt arhipelag de insule așezate între țărmurile Portugaliei și Marocului la o distanță de o mie kilometri de la Lisabona. Are un teritoriu de 796 km² și o populație de 257 mii locuitori, formează un district administrativ unic.¹⁵

Statutul special al organizării politice și administrative a acestor regiuni decurge din Constituția țării (art. 227) și se bazează pe particularitățile geografice, economice și social-culturale ale teritoriilor indicate, cât și pe aspirațiile istorice ale populației acestor insule spre autonomie. Autonomia regională are ca obiectiv participarea democratică a cetățenilor acestor regiuni la dezvoltarea economică și socială, promovarea și apărarea intereselor regionale.

Constituțional este stabilit (art.227/ 3) că autonomia politică și administrativă regională nici într-un caz nu poate afecta suveranitatea statului.

Fiecare regiune autonomă își are organele sale de autoadministrare – Assambleia legislativă regională și Guvernul regional. Assambleia legislativă regională este aleasă prin sufragiu universal, direct și secret de către cetățenii cu drept de vot ai regiunii respective și dirijează activitatea legislativă și politică din regiune. Guvernul regional poartă responsabilitate politică față de Assambleia legislativă regională.

În fiecare regiune autonomă aparține controlul activității autorităților publice a regiunilor autonome din partea autorităților administrației publice centrale este exercitat de către Ministrul Republicii,¹⁶ care este în formă desconcentrată, reprezentantul autorităților publice centrale în regiunea autonomă respectivă. El este numit în funcție de către Președintele Republicii la recomandarea Guvernului Central și cu consimțământul Consiliului de Stat.

¹⁴ Estatuto Político-Administrativo do Regiao Autónoma dos Acores; Lei n. 39/80 de 5 Agosto, Diario da República I Serie, n. 179 5-8, 1980. Estatuto Político-Administrativo do Regiao Autónoma da Madeira; Lei n 13/91 de 5 de Junh, Diario da República I Serie-A, n. 128, 5-6,1991.

¹⁵ Grande Enciclopedia Portuguesa E Brasileira, vol. I (pag. 301-304); Vol. XV (pag. 824-828). Editorial Enciclopedia, Limtade, Lisboa, Rio de Janeiro.

¹⁶ Carlos Blanco de Morais, O Ministro da Republica, Estudos Gerais, Serie Universitaria, Lisboa, 1995.

Ministrul Republicii pentru fiecare din cele două regiuni autonome Azo-reș și Madeira are așa atribuții ca: numirea în funcție a șefului Guvernului regiunii autonome, numirea, la propunerea șefului Guvernului regiunii autonome, a celorlalți membri ai Guvernului regional, coordonarea activității serviciilor centrale ale statului pentru satisfacerea intereselor regionale, supravegherea și coordonarea realizării politicii statului în regiune.

Ministrul Republicii este împuternicit cu așa pârghii de influență ca semnarea în ordinea stabilită a legilor adoptate de Assambleia legislativă regională și a actelor normative emise de Guvernul regional sau exprimarea dezacordului cu ele prin veto, ceea ce necesită revederea lor.

După cum observăm, mecanismul realizării politicii de stat în regiunile autonome este bine determinat și presupune folosirea elementelor desconcentrate ale administrației publice centrale în procesul de administrare la nivelul regiunilor autonome, cât și cooperarea între autoritățile supreme ale statului și autoritățile publice ale regiunilor autonome. Competențe suficiente de realizare a autonomiei regionale au și autoritățile publice regionale.

În primul rând, autoritățile publice ale regiunilor autonome participă la elaborarea statutului special politic și administrativ al regiunilor respective. Astfel se obține, ca acest document fundamental să conțină opiniile Assambleii legislative regionale și Guvernului regional, care reflectă opiniile cetățenilor din teritoriu.

În al doilea rând, autoritățile publice ale regiunilor autonome au dreptul la inițiativă legislativă în Assambleia legislativă a țării. Folosind această pârghie ele pot înainta spre examinare proiecte de legi ce vizează interesele regiunilor autonome, dar care nu contravin intereselor naționale.

În al treilea rând, autoritățile publice ale regiunilor autonome elaborează și aprobă de sine stătător planurile dezvoltării economice regionale, bugetul regional, definesc și execută politica fiscală, efectuează controlul implementării politicii economice și social-culturale a regiunii.

În afară de aceste direcții de activitate, autoritățile publice ale regiunilor autonome supraveghează activitatea autorităților publice locale din regiune, elaborează regulamente pentru implementarea legislației regionale și adaptarea legislației naționale la condițiile regiunii autonome, administrează patrimoniul ce-i aparține. Tot de atribuțiile autorităților publice ale regiunilor autonome ține și participarea la negocierile internaționale, semnarea tratatelor și acordurilor directe pe problemele ce vizează interesele regiunii autonome.

Deci, complexul de atribuții ale autorităților publice ale regiunilor autonome evidențiate mai sus, vorbește despre faptul, că autonomia regională, așa

cum este prevăzută în Constituția Republicii Portugheze, este garantată prin posibilitatea reală a acestor autorități de a-și realiza atât competențele delegate lor din partea autorităților publice centrale, cât și competențele care alcătuiesc în exclusivitate conținutul activității lor.

Totodată, organele de autoadministrare a regiunilor autonome pot fi dizolvate de Președintele țării, având ca temei opinia Assambleii legislative a Republicii și a Consiliului de Stat, pentru acțiuni care ar contraveni Constituției.

În așa fel, atribuțiile autorităților publice ale regiunilor autonome Azoreș și Madeira contribuie la realizarea autonomiei regionale, pe de o parte, iar pe de altă parte autoritățile publice centrale au dreptul de a supraveghea activitatea autorităților publice ale regiunilor autonome, până la dizolvarea lor în caz de acțiuni anticonstituționale. Această modalitate de balansare a raporturilor dintre autoritățile publice centrale și autoritățile publice ale regiunilor autonome o considerăm oportună, dat fiind faptul că sunt prezente atât drepturile cât și responsabilitățile fiecăreia din părți.

III. Administrația publică locală

Organizarea democratică a Statului presupune existența puterii locale cu drepturile, datoriile și competențele sale. Tendințele, care se observă tot mai mult la etapa actuală în organizarea administrației publice în țările Europei de Vest și de Est, sunt procesele de descentralizare și desconcentrare a administrației.¹⁷

Portugalia are un sistem al administrației publice locale alcătuit din trei niveluri.¹⁸

Primul nivel îl constituie cele mai mici unități teritoriale “freguesias” (parohii), care sunt în număr de 4.209. Fiecare parohie își are organul său reprezentativ - Assambleia parohială, componența căreia este aleasă de cetățenii ce locuiesc pe teritoriul parohiei prin sufragiu direct și universal. Constituția (art. 240/3) acceptă cazurile, când în parohiile cu un număr mic de populație rolul Assambleii parohiale îl deține adunarea generală a populației din localitatea dată.

Din rândurile membrilor Assambleii parohiale, prin vot secret, se alege un Consiliu executiv. Președintele Consiliului este ales cetățeanul care a acumulat cel mai mare număr de voturi în alegerile Assambleii parohiale. În cazul când Assambleia parohială nu există (din cauza numărului mic al populației)

¹⁷ Geard Maracou, Impre Verebelyi „New trends in Local Government in Western and Eastern Europe”, International Institut of Administrativ Sciences, Bruxelles, 1993.

¹⁸ Antonio Covaș, „Integracao Europeia Regionaliyacao Administrativa e Reforma do Estado-National”, Portugal, INA, 1977, pag. 90-92.

atunci Președintele Consiliului executiv al Parohiei se alege de adunarea generală a populației din teritoriul dat.

Al doilea nivel al organelor administrației publice locale în Portugalia îl constituie municipalitățile. În total în Portugalia sunt 305 municipalități.¹⁹ Ele sunt create sau desființate prin lege după consultarea organelor puterii locale care au atribuții la problema vizată.

Organele puterii locale ale municipalităților sunt Assambleia și Camera municipală. Assambleia municipală, ca organ reprezentativ, este compusă din președinții Consiliilor parohiale (“freguesias”), și un număr de membri aleși prin sufragiu de un colegiu electoral al municipalității. Camera municipală este organul executiv al municipalității și este aleasă prin sufragiu universal direct de către cetățenii cu drept de vot ce locuiesc pe teritoriul municipalității, pe o perioadă de 4 ani.

Președinte al Camerei municipale devine candidatul care în rezultatul alegerilor componenței Camerei municipale a acumulat cel mai mare număr de voturi. Municipalitățile sunt în drept să formeze asociații și federații de administrare în baza intereselor comune, să distribuie veniturile acumulate din taxele locale.

Al treilea nivel al organelor administrației publice locale, prevăzute de Constituție, după cum a fost accentuat mai sus, dar care încă n-au fost create, sunt regiunile administrative. Ele n-au fost create deoarece în țară sunt încă în desfășurare dezbateri și discuții referitoare la teoria “regionalizării” și aplicării ei în condițiile Portugaliei.

Organele administrației publice ale regiunilor administrative, care se planifică să fie 7-8 la număr, sunt Assambleia regională și Consiliul regional. Assambleia regională ca organ reprezentativ, este compusă din membri aleși: o parte direct de cetățenii din regiune, iar altă parte de un colegiu electoral, ales direct de assambleile municipale. Consiliul regional este un organ executiv al regiunii, ales prin vot secret de Assambleia regională, din rândurile membrilor ei.

Organele administrației publice regionale poartă responsabilitate de elaborarea și implementarea planurilor de dezvoltare a regiunii, coordonează și susțin activitățile municipalităților, respectând autonomia municipală și acți-vând în limitele competențelor lor.²⁰

¹⁹ Paulo Marrecas Ferreira, „L’importance du Parlement dans L’organisation Politique Portugaise”, În: L’Evolution Recente du Parlementarisme, Academie Internationale de Droit Compare, Boston 1996, pag. 175.

²⁰ Mario Baptista Coelho, “Portugal o Sistema Politica e Constitucional”, Universia-de de Lisboa, 1989; Loao Coupers „A Administracao Periferica do Estado”, Lisboa 1994.

Deci, după cum observăm, la toate din cele trei niveluri, fiecare autoritate a administrației publice locale include un organ deliberativ (Assambleile: parohială, municipală, regională) și un organ executiv (Consiliul parohiei, Camera municipală, Consiliul regional). Toate organele executive sunt responsabile pentru activitatea lor în fața organelor deliberative.

Raporturile dintre organele administrației publice ale celor trei niveluri locale, pe de o parte, și organele administrației publice locale în întregime și organele administrației publice centrale, pe de altă parte, sunt bazate pe principiul descentralizării administrative.

Autoritățile publice locale au proprietate și resurse financiare proprii pe care le gestionează de sine stătător. Sistemul financiar local este stabilit prin lege și prevede posibilitatea echilibrării după oportunitate a necesităților financiare ale autorităților publice de la același nivel.

Toate autoritățile administrației publice locale de toate nivelurile sunt în drept să elaboreze regulamente în limita cerințelor constituționale și competențelor lor și să ceară respectarea acestora. Autoritățile administrației publice locale își au personalul lor care este obligat să promoveze interesele publice și să satisfacă doleanțele cetățenilor. Ca și personalul din organele administrației publice centrale personalul autorităților publice locale periodic își ridică calificarea profesională, inclusiv în cadrul Institutului Național de Administrare.²¹

Un element important al sistemului administrației publice portugheze este supravegherea administrativă. Astfel, textul Constituției (art. 243) prevede că autoritățile administrației publice locale sunt supravegheate la obiectul legalității activității lor. Autoritățile publice locale electivă pot fi dizolvate în caz de admitere a încălcării legii.

Funcția de supraveghere administrativă este exercitată de reprezentantul Guvernului Central în fiecare regiune administrativă, numit de Consiliul de Miniștri, care este împuternicit cu competențe de a supraveghea activitatea organelor administrației publice de toate nivelurile. Deci, reprezentantul Guvernului în regiunea administrativă este expresia desconcentrată a administrației publice centrale în teritoriu. Prin el se asigură implementarea politicii de stat fără a știrbi valorile democrație locale. Astfel, sistemul organelor administrației publice locale activează într-un mediu politic și juridic, care îi creează posibilități de realizare a autonomiei locale în cadrul liniei generale de implementare a politicii de stat.

²¹ Comparativ Analysis of Civil service Training Schools, Edited by Claudio Zanghi, European Institute of Public Administration, 1994, pag. 61-63.

Sistemul administrației publice portugheze este o expresie a căutărilor efectuate pe parcursul anilor după revoluția din 25 aprilie 1974 și care ne dovedește încă o dată că un sistem de administrație publică se cere permanent perfecționat, adus în concordanță cu obiectivele politice și economico-sociale ale țării. În acest sens, de preț este folosirea experienței edificării administrației publice moderne în alte state, de care s-a ținut seama în Portugalia.

Făcând o totalizare a analizei sistemului administrației publice în Portugalia, se cere accentuat faptul, că în determinarea structurii administrației publice, a formelor și metodelor de administrare, alături de experiența altor țări, trebuie să se țină cont de tradiția națională, specificul și particularitățile multiple de ordin geografico-demografic, economico-social, cultural-psihologic. Numai analizând în complex acești factori se poate găsi soluția potrivită în edificarea unei administrații publice eficiente.

PREGĂTIREA PERSONALULUI – SUPORT IMPORTANT AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Materialele conferinței științifico-practice
„Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea
reformei administrației publice”,
Chișinău, AAP, 19 mai 1998*

Evoluția reformei administrației publice inițiate încă în 1990 a demonstrat destul de evident, pe parcursul anilor ce s-au scurs că, alături de implementarea noilor principii de administrare, de schimbările structural-organice și funcționale ale organelor administrației publice, de crearea unui nou sistem informațional în activitatea acestor organe, o însemnătate deosebită în cadrul reformei îi revine instituționalizării serviciului public și promovării unei noi politici de personal. O verigă importantă a politicii de personal este activitatea de pregătire și instruire a funcționarilor publici care au menirea să contribuie la desfășurarea de mai departe a reformei administrației publice.

I. Necesitatea și motivarea instruirii profesionale a funcționarilor publici

Soluționarea problemelor social-economice și politice cu care se confruntă astăzi Republica Moldova depinde în mare măsură de gradul de competență și profesionalism al organelor administrației publice și al personalului ce activează în ele.

De felul cum concepe personalul problemele și sarcinile ce stau în fața organelor respective, de modul cum le soluționează, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității sale, de felul cum conlucrează cu cetățenii depinde autoritatea organelor administrației publice.

Valoarea organelor administrației publice se apreciază după calitatea funcționarilor încadrați în ele. O administrație dotată cu mijloace materiale și financiare de mare valoare, dar încadrată cu funcționari nepregătiți profesional

nu-și poate îndeplini sarcinile, irosind zadarnic resursele care i-au fost puse la dispoziție. Deasemenea, cele mai bune legi nu dau rezultatele scontate dacă nu sunt aplicate în spiritul lor strict de către funcționarii pregătiți temeinic pentru profesia lor. Numai funcționarii pregătiți profesional pot acționa în mod rațional și eficient, ridicând calitatea activității organelor administrației publice.

Trebuie să recunoaștem că în prima etapă a reformei administrației publice în această sferă de activitate au fost comise erori serioase. Deseori în organele administrației publice, atât centrale cât și locale, erau atrase cadre necompetente fără experiență nu numai în domeniul administrației publice, ci și în activitatea de muncă în general.

Viața a demonstrat că o atare practică este nu numai incorectă, dar și dăunătoare, consecințele ei sunt resimțite și până astăzi. Exercițând conducerea generală a administrației publice, Guvernul Republicii Moldova în Programul său de activitate pentru anii 1998-2001¹, printre direcțiile prioritare de activitate evidențiază și sarcini de organizare a pregătirii cadrelor pentru organele administrației publice. Și aceasta este firesc, deoarece reformarea societății, edificarea și funcționarea pe nou a structurilor administrative fac să devină necesară constituirea unui sistem calitativ nou de formare a funcționarilor pentru serviciul public.

În serviciul public nu există funcții, oricât de modeste, care să nu solicite nici un fel de pregătire teoretică generală. Din această cauză este necesar ca funcționarii publici să aibă o pregătire bună teoretică, atestată prin existența unei diplome de studii, care servește ca bază preselectivă a personalului pentru organele administrației publice.

Pregătirea personalului pentru funcțiile publice se poate realiza prin învățământul superior de lungă durată (universitar) și superior de scurtă durată (colegial).² În practică se aplică principiul unei interpătrunderi a funcționarilor cu studii medii și superioare. Se consideră nerațional,³ ocuparea de către candidații cu studii superioare a funcțiilor pentru care este suficientă pregătirea medie de specialitate. Aceasta ar însemna o organizare nerațională a resurselor umane.

Multe funcții publice cer, alături de cunoștințe generale fundamentale și o pregătire specială pentru exercitarea profesiei administrative. Pregătirea personalului pentru funcții de conducere de nivel superior cu un pronunțat

¹ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 54-55 din 18 iunie 1998.

² Legea învățământului // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 62-63 din 9 noiembrie.

³ Mihai T. Orovianu, *Tratat de știința administrației*, București, 1996, pag. 229.

caracter politic presupune pe lângă absolvirea unei instituții de învățământ superior și o pregătire temeinică postuniversitară. Practica dovedește că în cadrul studiilor postuniversitare se cere, alături de asimilarea diferitelor prevederi legale privind funcționarea administrației publice, să fie însușită știința administrației, să se cultive priceperea de a se orienta în principiile administrației publice și în materiile fundamentale politico-juridice și economice din această sferă importantă de activitate.

O astfel de pregătire nu poate fi asigurată nemijlocit în organele administrației publice în virtutea complexității acestui proces, dar numai în instituții de învățământ postuniversitar, specializate în domeniul administrării publice și în baza unor programe de studii care ar corespunde condițiilor ce urmează ulterior a fi satisfăcute de funcționarii publici.

În continuare, pe parcursul exercitării profesiei de funcționar public, este necesară îmbunătățirea pregătirii profesionale având ca obiectiv nu numai menținerea, dar și amplificarea cunoștințelor, în concordanță cu nivelul dezvoltării științei și tehnicii de specialitate. Aceasta se realizează prin cursurile de perfecționare, care au o anumită periodicitate și care, de fapt, asigură permanentizarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici.

După cum vedem, necesitatea pregătirii profesionale a funcționarilor publici constituie un principiu general al științei administrației, care este aplicabil atât personalului de execuție, adică funcționarilor publici angajați, pentru care activitatea în organele administrației publice devine o ocupație profesională, cât și aceluia de conducere, inclusiv persoanelor politice desemnate în funcție prin electorat, care au menirea să posede arta conducerii la nivelul exigențelor moderne, să dea dovadă de competență, clarviziune și echilibru politic.

Într-o strânsă legătură cu necesitățile pregătirii profesionale sunt și factorii de motivare a instruirii funcționarilor publici. De faptul pe cât de amplu va reflecta procesul de instruire și perfecționare aspirațiile și speranțele funcționarilor publici depinde în mare măsură voința și dorința lor de a îmbrățișa această profesie și de a spori pregătirea lor profesională. De aceea este foarte important de a estima factorii ce condiționează comportamentul funcționarilor publici în acest domeniu.

Motivarea reprezintă în acest sens suportul pe care se sprijină persoana care își alege ca sferă de activitate administrația publică, devenind funcționar public, cât și impulsul care contribuie la creșterea permanentă a pregătirii lui profesionale.

Având la bază o gamă întreagă de valori umane, factorii de motivare a activității și pregătirii profesionale a funcționarilor publici țin de interesele materiale, morale și profesionale a funcționarilor publici. În această ordine de idei menționăm că Legea serviciului public, alte acte normative satisfac întrucâtva aceste interese prin stabilirea statutului juridic al funcționarului public, stabilirea rangurilor funcțiilor publice și gradelor de calificare ale funcționarilor publici, revederea condițiilor retribuirii muncii, cât și prin legiferarea garanțiilor sociale de care beneficiază funcționarii publici. Toate aceste măsuri influențează binefăcător asupra prestigiului activității funcționarilor publici și stimulează, mai mult decât anterior pregătirea lor profesională.

II. Pregătirea de bază a funcționarilor publici

Instituționalizarea serviciului public este strâns legată și de crearea unui sistem bine definit de pregătire a funcționarilor publici. În țările din Europa Occidentală, numai la sfârșitul anilor șaiszeci a fost conștientizată necesitatea pregătirii funcționarilor publici.⁴

Aceasta a fost într-o strânsă conexiune cu procesele de reformare a administrației publice din aceste țări, cu implementarea noilor tehnici de administrare, metodelor noi de planificare, organizare și activitate a serviciului public. Anume în această perioadă țările vest-europene și-au constituit un anumit sistem de instruire. Aceste sisteme diferă de la țară la țară deoarece există diferiți factori, care determină structura și funcționalitatea lor.

În statele unitare, de exemplu, sistemul de instruire în serviciul public tinde să fie centralizat. Instituția centrală de instruire poate avea centre regionale prin care desfășoară pregătirea cadrelor pentru serviciul public. Cu toate acestea, anume instituția centrală, de regulă, stabilește obiectivele și elaborează strategiile în materia de instruire.

În statele federale nu numai administrația centrală, ci și administrația fiecărui stat în parte își are facilitățile proprii de instruire și poate, astfel, să-și stabilească obiectivele strategice și tehnicile proprii de instruire. Experiența demonstrează că obiectivele principale ale procesului de instruire în serviciul public sunt susținerea implementării reformelor ce se desfășoară în societate și mărirea capacităților și gradului de calificare a personalului pentru a atinge nivelul necesar de eficiență.

⁴ Public Service Training SYSTEMS IN AECR COUNTRIES, Support Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, SIGMA PAPERS, nr. 16, 1998.

Aceste obiective sunt caracteristice și pentru serviciul public din Republica Moldova, care se află încă în proces de constituire.

De regulă, funcționarii organelor administrației publice în republica noastră erau și în mare măsură continuă să fie recrutați din rândurile absolvenților instituțiilor universitare, care s-au manifestat prin activitatea lor la locul de muncă. Buna pregătire teoretică, aptitudinile organizatorice, ținuta morală sunt acele calități care numai decît trebuie să se ia în considerație atunci cînd se efectuează actul de recrutare a personalului pentru organele administrației publice. Dar a fi un specialist bun într-un anumit domeniu de activitate nu este îndeajuns pentru exercitarea eficientă a unei funcții publice. Pentru aceasta se cere un anumit volum de cunoștințe în domeniul administrației și anumite aptitudini care pot fi însușite printr-o instruire specială. Aceasta presupune existența instituțiilor de învățămînt specializate în domeniul administrării publice.

O astfel de instituție a devenit în anul 1993 Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice, din 1998 - Academia de Administrare Publică. Pe parcursul celor cinci ani de activitate s-a constituit un sistem nou de pregătire și instruire a cadrelor, de care republica în trecut n-a dispus. Obiectivele Academiei constau în pregătirea cadrelor care au menirea să folosească în activitatea lor metode moderne de dirijare, bazate pe principiile noi ale serviciului public. Este vorba despre o nouă concepție de pregătire a cadrelor, despre pregătirea funcționarilor publici profesioniști.

Colaborînd cu instituții similare din alte țări și studiind experiența lor, ținînd seama de particularitățile republicii noastre, treptat s-a constituit modelul actual de instruire, care, în viziunea noastră, a parcurs trei etape principale.

Prima etapă ține de anii 1993-1995, cînd practic s-au făcut primii pași în pregătirea postuniversitară a cadrelor. Modelul de instruire din acești ani și-a avut particularitățile sale. Una din ele ține de durata studiilor de un an la secția cu frecvență și doi ani la secția fără frecvență. A doua particularitate se referă la conținutul studiilor. Programele de studii prevedeau o pregătire generală a funcționarilor publici, familiarizându-i cu bazele științei administrației, bazele managementului, proceselor macro și microeconomice cît și unele cunoștințe ce țin de sfera umanistică de pregătire a funcționarului public. În anii 1994 și 1995 au absolvit Academia după acest model de instruire 115 persoane.

A doua etapă cuprinde anii 1995-1997. Pentru această etapă este caracteristic faptul că s-a trecut la durata de studii de doi ani, la secția cu frecvență și trei ani la secția fără frecvență. Aceasta a dat posibilitate să se schimbe esențial modelul de instruire. Principalul conținut al noului model constă în

faptul că alături de pregătirea generală, audienții Academiei au posibilitatea să se specializeze la una din cele trei secții (facultăți) “Administrare Publică”, “Management” și “Relații internaționale”. Mai mult de jumătate din volumul de ore consumat țin de obiectele de specializare.

La îmbunătățirea planurilor și programelor de studii a contribui și faptul că anume în această perioadă Academia devine beneficiară a unui proiect de pregătire a cadrelor didactice în cadrul Programului TACIS “Consolidarea administrației guvernamentale și serviciului public în Republica Moldova”. Studiarea experienței de pregătire a cadrelor pentru serviciul public în străinătate, stagiile pe care le-au avut în această perioadă 32 de cadre didactice ale Academiei în Portugalia, Belgia și Olanda, contactele întreținute cu experți din alte țări în cadrul aceluiași program, a ridicat procesul de instruire la o treaptă calitativ nouă. Mai frecvente au devenit în Academie formele active, participative de predare, utilizarea tehnologiilor andragogice, ceea ce găsește susținere și aprobare din partea audienților.

A treia etapă cuprinde anul de studii 1997-1998, pentru care semnificativ este faptul că alături de studiile postuniversitare, în Academie au fost deschise pentru, prima dată, și studiile universitare la specialitatea “Administrație publică”. În prezent la această specialitate își fac studiile 76 studenți. Instruirea universitară în Academie prevede o pregătire teoretică și practică a specialiștilor în scopul modelării unei înalte conștiințe civice și cultivării aptitudinilor practice care le-ar permite viitorilor funcționari să exercite la un nivel profesionist funcții în organele administrației publice.

Pentru învățământul postuniversitar din această etapă caracteristic este faptul că s-a mărit ponderea lui aplicativă. Aceasta se realizează pe mai multe căi. Una din ele este atragerea în procesul de instruire în calitate de cadre didactice a funcționarilor din organele administrației publice, care transmit experiența acumulată de ei pe parcursul anilor, audienților Academiei. În această ordine de idei s-a început o colaborare fructuoasă cu colaboratorii Agenției pentru Restructurarea întreprinderilor și Asistență, Banca Națională și alte instituții publice.

O altă modalitate este organizarea și desfășurarea lecțiilor practice pe teren. Astfel de lecții au fost organizate în cadrul Ministerului Economiei și Reformelor, Ministerului Culturii, Direcției pentru Politica de Cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova, Comisiei de Stat pentru Piața Hârtiilor de Valoare, Preturii sectorului Râșcani, Comitetului executiv raional Ialoveni, primăriilor satelor (comunelor) Stăuceni (Criuleni), Suruceni (Ialoveni), Cojușna (Strășeni), în alte organe ale administrației publice.

Încă o modalitate de sporire a caracterului aplicativ al instruirii este participarea audienților la stagieri cu o durată de două luni în fiecare an de studii în organele administrației publice centrale și locale. Aceasta le permite să ia cunoștință mai îndeaproape cu activitatea acestor organe, o parte din audienți exercitând funcții concrete pe întreaga perioadă de stagiere.

Activitatea de instruire și pregătire a funcționarilor publici desfășurată în Academie în perioada ce s-a scurs de la înființare mărturisește despre acumularea unei anumite experiențe în domeniul pregătirii cadrelor pentru organele administrației publice. În această perioadă au absolvit Academia 518 funcționari, inclusiv secția (facultatea) “Administrare publică” - 184, secția (facultatea) “Management” - 77, secția (facultatea) “Relații internaționale” -145, 115 persoane, după cum a fost menționat mai sus, au primit o pregătire generală, fără a li se conferi calificare.

Interesele asigurării organelor administrației publice cu cadre bine pregătite cer ridicarea în continuare a eficienței de instruire în Academie. Aceasta se poate obține pe calea revederii sistemului de înmatriculare în Academie, ridicându-se esențial în acest proces, responsabilitatea organelor administrației publice care delegează funcționari la studii. Anume acestor organe le revine sarcina majoră de a selecta pentru efectuarea studiilor postuniversitare în cadrul Academiei persoane dotate, cărora ulterior, după absolvire li s-ar putea încredința funcții publice de răspundere.

Ridicarea eficienței procesului de pregătire a cadrelor pentru organele administrației publice cere și o optimizare permanentă a conținutului instruirii ce-și găsește reflectare în programele de studii. Iată de ce lucrul asupra perfecționării lor, diversificării metodelor și formelor de implementare cu folosirea cât mai largă a tehnologiilor andragogice, este una din sarcinile de bază a corpului profesoral-didactic al Academiei.

III. Perfecționarea profesională a funcționarilor publici

Alături de pregătirea (formarea) personalului pentru organele administrației publice, conform unui program de lungă durată, perfecționarea se impune ca o activitate de instruire periodică și ridicare a nivelului profesional al personalului în termene reduse și are ca obiectiv amplificarea cunoștințelor, îmbunătățirea aptitudinilor și deprinderilor practice de activitate administrativă a cadrelor.

În acest sens, perfecționarea profesională este un proces sistematic de instruire prin intermediul căruia angajații serviciului public și solicitanții se

pregătesc pentru exercitarea activității de muncă pe calea asimilării și dezvoltării aptitudinilor și capacităților profesionale. Îmbinarea și integrarea acestor aptitudini și capacități face posibilă adoptarea unui comportament corespunzător performanței profesionale.

Concepția permanentizării pregătirii profesionale a funcționarilor din administrația publică se practică în numeroase state ale lumii. Contribuția funcționarilor publici la dezvoltarea societății depinde de actualizarea cunoștințelor pe care le posedă și de posibilitatea și capacitatea lor de a se adapta la situațiile noi pe care dinamica vieții sociale le înaintează neconținut. În legătură cu aceasta este foarte actuală problema continuării instruirii funcționarilor publici, deoarece fondul de cunoștințe acumulat odată, devine cu timpul insuficient.

În majoritatea țărilor Uniunii Europene,⁵ de exemplu, instruirea profesională continuă se bazează pe raționamentul că de rând cu pregătirea tinerilor funcționari publici prin intermediul instruirii de bază, un rol deosebit îi revine perfecționării și recalificării funcționarilor publici în vederea unei mai bune prestări profesionale într-o societate aflată permanent în schimbare.

Pentru a realiza aceste sarcini se folosesc diferite metode. În așa țări ca Portugalia, Grecia funcționează instituții publice speciale de instruire în domeniul administrării publice. În alte țări, necesitățile de asigurare a perfecționării și recalificării profesionale a funcționarilor publici este asigurată de universitățile publice și private.

În unele țări mai mari, cum ar fi Franța, Germania, Spania, de rând cu instituțiile naționale există și unități de instruire regionale. Sunt diferite și modalitățile de angajare a personalului didactic. Numai un număr foarte restrâns de instituții din Austria, Belgia, Italia, Irlanda beneficiază de un colectiv de profesori titulari, în rest corpul profesoral al instituțiilor ce se ocupă de perfecționarea și recalificarea funcționarilor publici include, de regulă, alături de cadrele profesionale titulare și o multitudine de cadre netitulare din rândurile funcționarilor publici cu un înalt grad de calificare, cât și personalul din sectorul privat.

În majoritatea țărilor grija funcționării sistemului de perfecționare și recalificare a funcționarilor publici o poartă Guvernul.

În scopul asigurării unui nivel înalt de recalificare a cadrelor din administrația publică se folosește pe larg abordarea sistemică a perfecționării funcționarilor publici.

⁵ Comparative Analysis of Civil Service Training Schools, Edited by Cladio Zanghi, European Institut of Public Administraction, 1994.

O atare aprobare presupune existența mai multor componente:⁶

a) ***Studierea și analiza necesităților de perfecționare***

Aceasta presupune, pe de o parte, analiza cunoștințelor, deprinderilor și aptitudinilor necesare pentru fiecare funcție publică, iar pe de altă parte, aprecierea gradului de competență al funcționarilor care trebuie să întrunească aceste condiții. Diferența dintre acești indicatori va determina necesitățile de perfecționare a funcționarului care deține o funcție publică concretă. Practica ne demonstrează că între ceea ce trebuie să cunoască un funcționar public, în conformitate cu caracteristica model de calificare a funcției publice și ceea ce el în realitate cunoaște întotdeauna vor exista diferențe, dat fiind faptul că viața permanent înainteză față de funcționarii publici noi exigențe.

În acest sens, studierea necesităților reprezintă o analiză a problemelor actuale și a celor viitoare care înainteză la ordinea de zi necesitatea perfecționării și dezvoltării profesionale.

De problemele studierii necesităților de perfecționare profesională trebuie să se ocupe fiecare organ al administrației publice, prin aceasta contribuind la îmbunătățirea calitativă a personalului de care dispune, cât și instituțiile de învățământ, care organizează perfecționarea funcționarilor, asigurând astfel posibilitatea de a satisface mai concret necesitățile de perfecționare a angajaților.

b) ***Fixarea scopurilor și obiectivelor perfecționării***

Scopurile și obiectivele perfecționării și dezvoltării profesionale rezultă din necesități. De regulă, obiectivele majore ale perfecționării sunt stabilite în legislația de ramură. Astfel, art. 21 al Legii Serviciului public⁷ prevede că funcționarii publici din Republica Moldova își dezvoltă pregătirea profesională, urmând cursuri de perfecționare o dată la patru ani.

Obiectivele curente se stabilesc pentru fiecare grup de funcționari publici care urmează să susțină cursurile de perfecționare. Ele vor depinde de nivelul funcțiilor publice deținute de personalul în cauză, de experiența de activitate acumulată în organele administrației publice și de doleanțele funcționarilor în vederea îmbunătățirii performanțelor în activitatea lor.

c) ***Stabilirea modalităților de perfecționare și implementarea lor***

Alegerea metodei de perfecționare și dezvoltare profesională depinde de scopurile și obiectivele trasate, fie prin amplificarea fondului de cunoștințe te-

⁶ Public Service Training SYSTEMS IN OECR COUNTRIES, Support Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, SIGMA PAPERS, Nr. 16, 1998.

⁷ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 61, 2 noiembrie.

oretice, fie prin îmbunătățirea aptitudinilor practice, ori chiar prin schimbarea comportamentului.

Pentru amplificarea volumului de cunoștințe teoretice, de exemplu, pot fi alese așa modalități ca conferințe, prelegeri, seminare, discuții îndrumate de un cadru didactic. Pentru creșterea aptitudinilor, eficiente se consideră pregătirea funcționarilor publici pe teren, folosind stagierile, aplicațiile practice. Dacă scopul instruirii este schimbarea atitudinii sau comportamentului, utile sunt situațiile de caz cu interpretarea unor roluri.

Alegerea modalității de perfecționare va depinde și de tipul de perfecționare utilizat și de durata cursurilor de perfecționare. Se disting două tipuri de perfecționare profesională:

– *perfecționarea inițială* (elementară) folosită pentru completarea cunoștințelor noilor angajați ai serviciului public, pentru a-și lua startul în diferitele lor cariere profesionale;

– *perfecționarea continuă* care, în linii generale, contribuie la aprofundarea și îmbunătățirea capacităților deja existente sau e solicitată de necesitățile de specializare, reprofilare, promovare.

În ceea ce privește durata cursurilor de perfecționare apoi ea poate devia de la 2-3 zile până la câteva luni, în dependență de necesități.

Studiul sociologic efectuat în cadrul Programului TACIS “Consolidarea administrației guvernamentale și serviciului public în Republica Moldova” în care au participat 3302 funcționari publici,⁸ inclusiv 1797 din organele administrației publice centrale și 1505 din organele administrației publice locale a demonstrat următorul tablou al solicitărilor din partea funcționarilor publici a duratei cursurilor de perfecționare.

Cursuri de o durată scurtă (până la 24 ore) ar prefera pentru instruirea inițială 55% din intervievați, pentru instruirea continuă - 75, 84%, cursuri cu o durată medie (de la 24 ore până la 100 ore) pentru instruirea inițială 84, 58% și pentru instruirea continuă 63,18%, cursuri de o durată lungă (mai mult de 300 ore) pentru instruirea inițială 84, 48% și pentru instruirea continuă 77,57% din intervievați.⁹

⁸ În studiul indicat au participat colaboratorii Ministerului Finanțelor, Ministerului Culturii, Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerului Privatizării și Administrării Proprietății de Stat, Departamentului Statisticii, cât și funcționari ai organelor administrației publice locale din raioanele Anenii-Noi, Sângerei, Criuleni, Orhei, Strășeni.

⁹ Datele sunt indicate din Raport of Mission, Training Needs Assessment in Central and Local Government, TACIS PROGRAMME-EOMOL, 9301,1997 (cu drept de manuscris) pag. 41-42.

Acești indicatori diferă la diferite categorii de funcționari, dar ceea ce putem observa este tendința funcționarilor de a participa la cursuri de o durată mai lungă, îndeosebi pentru instruirea inițială. Și aceasta este firesc, dat fiind faptul că problemele cu care se confruntă astăzi funcționarii publici sunt multiple și diverse, soluționarea lor cere cunoștințe și aptitudini concrete.

d) *Evaluarea procesului de perfecționare profesională*

Implementarea instruirii și dezvoltării profesionale are două aspecte. Primul, constă în evaluarea cursurilor de perfecționare propriu-zise. Aceasta se face fie prin testarea participanților la cursuri, fie prin expunerea orală a opiniilor participanților referitor la organizarea și conținutul cursurilor de perfecționare. Și o modalitate și alta conține aprecierile date de cei instruiți, aprecieri care permit de a stabili gradul de îndeplinire a obiectivelor trasate înainte de începerea cursurilor.

Nu mai puțin importantă este și evaluarea aplicării cunoștințelor în activitatea practică de către participanții la cursuri. Aceasta ține de sarcina organelor care deleghează la studii funcționarii publici, a căror datorie rezidă în aprecierile de rigoare fie prin testări, fie printr-o analiză minuțioasă a schimbărilor din activitatea funcționarilor, care rezultă din instruire. Schimbările pozitive urmează a fi luate în considerație la atestarea ulterioară, conferirea gradelor de calificare, promovarea în funcție.

Abordarea sistemică a perfecționării funcționarilor publici, după cum vedem, permite de a organiza acest proces pe baze științifice, ceea ce ridică cu mult eficiența lui. Despre aceasta ne mărturisește activitatea de perfecționare a funcționarilor publici desfășurată în cadrul Academiei de Administrare Publică. În cei cinci ani de activitate cursuri de perfecționare la Academie au fost urmate de peste 1400 funcționari, inclusiv în 1994 - 39, 1995 - 149, în 1996 - 386, în 1997 - 629, în șase luni ale anului 1998 - 208 persoane.¹⁰

După cum se vede, observăm o creștere numerică din an în an a persoanelor ce-au susținut cursurile de perfecționare. Principalele categorii de funcționari care au beneficiat de aceste cursuri au fost președinți, vicepreședinți și secretari ai comitetelor executive raionale, șefi ai secțiilor: administrație publică, economie și finanțe, cultură a comitetelor executive raionale și primăriilor municipiilor, primari și secretari ai primăriilor orașelor, sate-

¹⁰ Datele statistice se dau în baza documentației curente de secretariat a Academiei de Administrare Publică.

lor (comunelor). Din organele administrației publice centrale au beneficiat de cursuri de perfecționare specialiștii în problemele resurselor umane, șefii secțiilor relații externe a ministerelor și departamentelor, secretarii referenți ai factorilor de decizie, cât și alte categorii de funcționari.

E de menționat că perfecționarea profesională a cadrelor din organele administrației publice se desfășoară în conformitate cu programele tematice, elaborate pentru fiecare categorie de funcționari ținându-se seama atât de opinia organelor administrației publice, cât și de doleanțele celor instruiți. Prin aceasta și se asigură acoperirea necesităților de instruire.

Cursurile de perfecționare contribuie la aprofundarea și lărgirea cunoștințelor în domeniul teoriei și practicii administrației publice, proceselor economice actuale, formării deprinderilor și iscusinței de management public, dezvoltării intelectuale a personalității, cultivării altor aptitudini necesare pentru un funcționar public.

Cât privește durata perioadei de perfecționare, ea în temei se reduce, în prezent, la două săptămâni (80 ore), cu toate că evaluarea cursurilor susținute, cât și rezultatele sondajului sociologic, despre care s-a pomenit mai sus, vorbesc despre necesitatea diversificării cursurilor de perfecționare după durata lor reieșind din tipul perfecționării și obiectivele trasate pentru fiecare categorie de funcționari în parte.

Concomitent cu soluționarea problemei duratei de perfecționare având ca obiectiv abordarea sistemică a perfecționării profesionale a funcționarilor publici, se cere de optimizat și conținutul instruirii, accent punându-se pe cultivarea aptitudinilor practice necesare pentru exercitarea funcției publice. În această ordine de idei, eficiente s-au dovedit a fi orele practice, cu caracter participativ în cadrul cărora are lor un larg schimb de experiență între participanții instruirii practice. Prin Dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr. 418-d din 4 noiembrie 1997 un număr de 16 primării ale orașelor, satelor (comunelor) din republică au fost confirmate în calitate de centre metodice.¹¹ În baza lor se vor desfășura în viitor orele practice pe teren pentru funcționarii din administrația publică locală. Primarii și secretarii primăriilor orașelor, satelor (comunelor) respective au urmat în cadrul Academiei, în aprilie și respectiv iunie 1998, cursuri speciale în cadrul cărora s-au analizat problemele organi-

¹¹ În calitate de centre metodice pentru instruirea funcționarilor publici au fost confirmate primăriile orașelor: Căușeni, Cimișlia, Vatra, (mun. Chișinău); comunelor Cărpineni (Hâncești), Cojușna. (Strășeni), Corlăteni (Râșcani), Cornești (Ungheni), Mărândeni (Fălești), Pelivan (Orhei), Țânțăreni (Aneni Noi).

zării activității centrelor metodice și rolul pe care trebuie să-l exercite primarii în calitate de formatori.

Abordarea sistemică a perfecționării profesionale a funcționarilor publici mai necesită, în viziunea noastră, elaborarea unui Program național de instruire continuă a angajaților serviciului public. Acest program ar trebui să conțină, în primul rând, identificarea în baza Clasificatorului unic al funcțiilor publice,¹² a categoriilor de funcționari supuși perfecționării ținând seama de criteriile ierarhice în managementul public. Alte probleme nu mai puțin importante sunt determinarea instituțiilor care vor desfășura activitatea de perfecționare a acestor categorii de funcționari, stabilirea duratei instruirii pentru fiecare categorie. În baza acestor trei componente: efectivul de funcționari, rețeaua de instituții și durata studiilor urmează să fie elaborat un plan de instruire continuă pe o perioadă de patru ani, adică pentru un ciclu de instruire, după cum prevede legislația în vigoare. Considerăm că elaborarea și coordonarea realizării unui atare plan ține de activitatea Direcției pentru politica de cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

Un rol deosebit în cadrul realizării Programului național de instruire continuă va reveni Academiei de Administrare Publică.

În primul rând, Academia trebuie să devină un centru metodic pentru toate instituțiile ce vor presta servicii de instruire continuă pentru funcționarii publici, elaborând și furnizând programe de studii, literatură științifico-metodică, diferite recomandări în domeniul organizării și desfășurării instruirii continue a funcționarilor publici.

În al doilea rând, în cadrul Academiei se consideră oportun de a efectua pregătirea și instruirea formatorilor ce vor desfășura activitate didactică în diferite centre de instruire de pe teren, cât și în cadrul organelor administrației publice.

În al treilea rând, Academia va realiza cursuri de perfecționare pentru funcționarii publici de rangul I și II din organele administrației publice centrale și de rangul II din comitetele executive raionale, direcțiile și secțiile lor autonome.

În așa fel Academia, prin activitățile sale, va influența întregul proces de organizare și desfășurare a instruirii continue și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici din republică.

¹² Clasificatorul unic al funcțiilor publice aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.312 din 20 martie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.38-39 din 30 aprilie.

După cum observăm, pregătirea personalului pentru organele administrației publice și perfecționarea lui profesională este o activitate complexă. Foarte important este de a determina necesitățile instruirii și pregătirii profesionale a funcționarilor publici, în baza necesităților se stabilesc obiectivele instruirii, se selectează modalitățile de pregătire și perfecționare a funcționarilor publici.

Abordarea sistemică care, alături de alte activități, necesită și elaborarea unui program național de pregătire și perfecționare a funcționarilor publici poate să asigure pregătirea unui personal capabil să devină suport principal al reformei administrației publice.

PERFEȚIONAREA PROFESIONALĂ A FUNȚIONARILOR - MIJLOC DE EFICIENTIZARE A REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Revista metodică-științifică trimestrială
Administrația Publică, nr.4, 1998*

O dată cu adoptarea legilor despre organizarea administrativ-teritorială și privind administrația publică locală, reforma administrației publice în Republica Moldova a intrat într-o nouă fază. Particularitățile ei constau în faptul că principiul descentralizării stipulat în Constituție tot mai mult capătă un conținut real și alimentează cu aceeași realitate autonomia locală care, de asemenea, urmează să prindă rădăcini mai pronunțate în viitorul apropiat ca rezultat al schimbărilor prevăzute în legile nominalizate. Pentru organele administrației publice se deschid noi orizonturi de activitate.

Soluționarea problemelor social-economice și politice de pe agenda etapei de dezvoltare la care se află actualmente Republica Moldova, depinde în mare măsură de gradul de competență și profesionalism al funcționarilor publici care activează în aceste organe.

Pornind de la acest deziderat, crește simțitor rolul pregătirii profesionale a funcționarilor încadrați în serviciul public. Viața a demonstrat că oricât de înalt ar fi gradul de pregătire a funcționarilor la începutul carierei lor, pe parcursul exercitării profesiei este necesară îmbunătățirea pregătirii profesionale, amplificarea cunoștințelor în concordanță cu cerințele înaintate mereu de viață.

Aceasta se realizează prin instruirea profesională care are o anumită periodicitate și care, de fapt, asigură permanentizarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici. Concepția permanentizării pregătirii profesionale a funcționarilor din administrația publică se practică în numeroase state ale lumii. În majoritatea țărilor Uniunii Europene,¹ de exemplu, un rol deosebit

¹ Comparative Analysis of Civil Service Training Schools, Edited by Claudio Zanghi, EIPA, 1994.

îi revine anume perfecționării și recalificării funcționarilor publici având ca scop îmbunătățirea prestărilor profesionale într-o societate aflată permanent în schimbare.

În cele ce urmează vom analiza sistemul instruirii profesionale a funcționarilor publici în una din țările Uniunii Europene - Portugalia. Experiența acumulată de către această țară o considerăm destul de utilă pentru Republica Moldova al cărui sistem de instruire profesională a funcționarilor publici se află în proces de constituire.

I. Sistemul instruirii profesionale a funcționarilor publici în Portugalia

Sistemul administrației publice în Portugalia a trecut în evoluția sa prin mai multe etape.² O etapă importantă este perioada de după aprilie 1974 când în rezultatul căderii regimului dictatorial s-a început edificarea unui sistem modern de administrare. Schimbările au evoluat în complex, cuprinzând implementarea unor noi principii de administrare, schimbări structurale și funcționale ale organelor administrației publice de diferite niveluri. Importante au fost și continuă să mai rămână raporturile (relațiile) dintre organele administrației publice centrale și locale, dintre organele reprezentative și cele executive. Continuă discuțiile în care sunt antrenate diferite forțe politice, despre oportunitatea schimbărilor structurii administrativ-teritoriale a țării și optimizării sistemului de gestionare a afacerilor publice.

Cele menționate mai sus sunt foarte actuale pentru Republica Moldova care își edifică în prezent un sistem nou al administrației publice, pentru care în mare măsură sunt caracteristice aceleași procese. Îndeosebi considerăm important pentru noi faptul că toate transformările din administrația publică portugheză din perioada menționată au fost însoțite de activități concrete în vederea pregătirii și perfecționării profesionale a funcționarilor publici. Acestea au fost realizate într-o strânsă conexiune cu implementarea noilor tehnici de administrare, metodelor noi de planificare, organizare și activitate a administrației publice din Portugalia.

Astfel, sistemul de instruire și perfecționare a funcționarilor publici constituie un element foarte important al procesului de reformare a administrației publice. Anume prin instruirea și perfecționarea personalului se soluționează multe probleme ce țin de evoluția administrației publice. Sistemul instruirii

² A. Sîmboteanu, "Sistemul administrației publice în Portugalia", *Administrarea publică*, 1997, nr.4, pag. 65-76.

profesionale a funcționarilor publici în Portugalia conține mai multe componente. În primul rând, se cere de menționat existența unui cadru legislativ adecvat. El reiese din Constituția Portugaliei care, în capitolul trei din secțiunea a treia, prevede reglementări în domeniul învățământului și instruirii.³ Cadru legislativ în domeniul instruirii profesionale a funcționarilor publici este destul de flexibil, reacționează la necesitățile înaintate de realitățile ce apar în acest domeniu de activitate.

Astfel, Legea-decret nr. 50 din 11 martie 1998 este unul din ultimele acte normative care reglementează detaliat problemele instruirii profesionale a funcționarilor publici.⁴ Ea determină principiile care stau la baza instruirii funcționarilor publici: universalitatea; continuitatea; utilitatea funcțională; multidimensionalitatea; desconcentrarea și descentralizarea. Ca obiective ale instruirii se evidențiază contribuția la ridicarea eficienței, eficacității și calității serviciilor prestate de funcționarii publici.

Important este faptul că actul normativ nominalizat specifică și structura instruirii profesionale a personalului din administrația publică, delimitează instruirea inițială organizată pentru noii angajați sau pentru persoanele care intenționează să fie angajate în organele administrației publice și instruirea continuă care are ca scop perfecționarea, reciclarea și chiar reconversiunea profesională a funcționarilor aflați de mai mult timp în exercițiul funcției publice. Ambele aceste tipologii de instruire pot fi organizate pentru o durată scurtă, medie sau lungă folosind modalitățile de lecții, seminare, conferințe, stagii și alte modalități solicitate de beneficiari în dependență de scopurile propuse.

Menționăm faptul că actele normative în vigoare nu reglementează periodicitatea obligatorie a cursurilor de perfecționare. Aceasta e lăsată pe seama organelor administrației publice și funcționarilor angajați în ele care determină singuri necesitățile de instruire reieșind din doleanțele proprii care, la rândul lor, se bazează pe niște oportunități practice de activitate.

Aceste necesități de instruire ale organelor administrației publice (funcționarilor ce activează în ele) sunt satisfăcute de instituțiile de învățământ de profil ce propun o multitudine de teme, programe și cursuri în scopul satisfacerii acestor necesități. În așa fel se creează “piața instruirii” subordonată principiului cererii și ofertei. Aceasta și determină costul cheltuielilor pentru

³ Constitution of the Portuguese Republic, Third Revision, 1992, pag. 52-55.

⁴ Diario Da Republica, I Série A, nr. 59-11-3-1998.

instruire suportate de către organele administrației publice care deleghează funcționarii la studii sau chiar personal de către funcționarii instruiți.

În Portugalia, activează două instituții de învățământ ce prestează în exclusivitate servicii de perfecționare profesională a funcționarilor publici.

Una din ele este Institutul Național de Administrare (INA) din Oeiras (suburbie a orașului Lisabona). Acest institut activează din anul 1979 și are drept obiective ca prin instruire, cercetare și suport tehnic să contribuie la modernizarea sectorului public al țării. El este în subordinea directă a Primului Ministru, dar se bucură de o largă autonomie administrativă, financiară, științifică și didactică.⁵

Menționăm faptul că INA prestează servicii de perfecționare profesională numai pentru funcționarii publici din organele administrației publice centrale. Aceasta a și determinat structura subdiviziunilor didactice și administrative ale institutului. Înscrierea la cursuri este efectuată de Secretariatul de admitere care, după o schemă bine determinată, în baza demersurilor organelor administrației publice centrale ori a cererilor personale ale funcționarilor, înscriu la studii participanții pentru ascultarea unor cursuri concrete propuse și ulterior realizate de către cele șapte Departamente ale Institutului: managementul public; sisteme informaționale; centrul lingvistic; afaceri europene; tehnici administrative; cooperare; activitate metodică. Din punct de vedere al gestiunii procesului de instruire, Departamentele nominalizate beneficiază de autonomie în relațiile cu Consiliul de Administrație al Institutului. Practic, fiecare din ele activează de sine stătător soluționând problemele organizatorico-didactice respective.

În anul 1997 au fost realizate 464 de cursuri ascultate de 8610 participanți.⁶ O particularitate a acestor cursuri constă în faptul că ele sunt organizate în grupuri nenumeroase. Media unui grup de cursanți în anul 1997, de exemplu, a alcătuit 18 persoane. Aceasta dă posibilitate să se folosească pe larg metodele active, participative de instruire și facilitează utilizarea procedeelelor andragogice.

INA are un personal permanent de 213 persoane. O bună parte din acest personal exercită funcții administrative și de deservire. În ceea ce privește cadrele didactice în număr de peste 300, în majoritatea lor sunt cumularzi,

⁵ Comparative Analysis of Civil Service Training Schools, EIPA, Edited by Claudio Zanghi, 1994, pag. 61-63.

⁶ Datele statistice aici și în continuare se dau din Anuarul informațional al INA, Oeiras. Portugalia, 1998, pag. 10.

având funcții de bază în alte instituții de învățământ sau activând în organele administrației publice. Cei din urmă alcătuiesc o pondere mai mare și poartă denumirea de formatori. Statutul lor este legiferat⁷ și prevede că ei se recrutează din rândurile membrilor Guvernului, funcționarilor din alte organe ale administrației publice centrale și trebuie să reunească respectiv calitățile științifice, profesionale și pedagogice pentru exercitarea activității didactice.

Participarea formatorilor în instruirea profesională a funcționarilor publici permite să se îmbine reușit aspectele teoretice ale cursurilor cu modalitățile lor aplicative, dat fiind faptul că formatorii, de regulă, au o bogată experiență de activitate pe care o transmit celor instruiți.

INA întreține legături și contacte internaționale cu peste douăzeci de instituții similare din străinătate, inclusiv cu Academia de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova. Un rol deosebit în aceste contacte revine relațiilor cu rețeaua instituțiilor de profil a țărilor Uniunii Europene în cadrul căreia INA, cu începere din 1998, prestează servicii de instruire pentru funcționarii din alte state.

A doua instituție de instruire în domeniul administrării publice din Portugalia este Centrul de Studii și Instruire pentru Administrația Locală din Coimbra (CEFA). Spre deosebire de INA, care, după cum a fost menționat mai sus, prestează servicii de instruire profesională pentru funcționarii din organele administrației publice centrale, CEFA se ocupă în exclusivitate cu instruirea profesională a funcționarilor publici din organele administrației publice locale, fapt care determină specificul acestei instituții de învățământ.

În organele administrației publice locale din Portugalia activează 90864 funcționari.⁸ Ținând seama de numărul funcționarilor și de cererea tot mai mult crescândă în instruirea profesională, CEFA, care activează din 1980, a purces la organizarea a patru centre-filiale în orașele Beja, Faro, Setubal și Bombal. Aceasta-i permite să satisfacă mai pe deplin cererile de instruire înaintate de către organele administrației publice locale ori de către diferiți funcționari în parte.

CEFA are două structuri didactice principale: Direcția pentru instruirea inițială și Direcția pentru instruirea continuă, urmate de alte unități administrative, financiare și de deservire. Întreținând legături strânse cu Consi-

⁷ Legea - decret nr. 50 din 11 martie 1998, Diario Da Republica, I Serie A, nr. 59-11-3-1998.

⁸ Robert Polet-Koen Nomden, Employment in the Public Administrations of the EU member States, EIPA, 1996, pag. 75.

liul Național al Municipalităților, cu organele administrației publice locale, CEFA atrage în activitatea didactică funcționari cu mare experiență din aceste organe, organizează câte două-trei seminare pe an, de o durată scurtă, pentru elitele locale.

Deci, după cum vedem, aceste două instituții specializate de învățământ - INA și CEFA - ocupă un loc deosebit în sistemul de instruire profesională a funcționarilor publici din Portugalia.

În afară de aceste două instituții specializate, în sistemul instruirii profesionale din Portugalia mai intră și instruirea departamentală efectuată în cadrul organelor administrației publice centrale și locale, în majoritatea cazurilor de niște structuri instructiv-didactice ale acestor organe. Instruirea respectivă se face ținându-se seama de specificul ramural de activitate a organelor administrației publice.

De exemplu, în cadrul Ministerului Muncii și Solidarității activează Institutul Formării Profesionale care are ca atribuții principale executarea politicii de formare profesională elaborată de Guvern. Institutul nominalizat are un șir de structuri de instruire la nivel central, regional și local cu un personal didactic și administrativ de 3879 unități. Obiectivele principale ale acestui institut și a structurilor lui de pe teren sunt instruirea profesională a adulților, fie inițială, fie continuă dacă este vorba de îmbunătățirea aptitudinilor profesionale, reciclarea sau reconversiunea profesională în cazul persoanelor afectate de șomaj. O atenție deosebită acordă acest institut instruirii „pedagogice” a formatorilor recrutați din întreprinderile pentru care se pregătesc specialiștii respectivi. Instruirea departamentală (ramurală) joacă un rol important în pregătirea profesională a adulților și constituie o verigă a sistemului de instruire profesională.

Vorbind despre sistemul instruirii profesionale în Portugalia, nu putem să trecem cu vederea și aspectul gestionării acestei sfere de activitate, fapt de care depinde eficiența ei.

Se cere de menționat ca la nivel național funcționează două organe care gestionează procesul de instruire profesională, Primul este un organ consultativ - Comisia Intersectorială de Formare (CIF)⁹ în a cărei atribuții intră elaborarea și actualizarea permanentă a politicii de formare (instruire) profesională. În componența CIF intră reprezentanți ai Guvernului, ai ministerelor, ai regiunilor autonome Madeira și Azoreș, ai Asociației Naționale a Municipalităților, precum și reprezentanți ai instituțiilor de învățământ: INA și CEFA.

⁹ Diario Da Republica, I Serie A, nr. 59-11-3a-1998, art. 28.

Al doilea organ este o structură de coordonare și implementare a instruirii profesionale -Direcția generală a Administrației Publice¹⁰ în a carei atribuții intră activitățile de modernizare și reformare a administrației publice și evaluarea periodică a eficienței sistemului de pregătire profesională a funcționarilor publici.

Așadar, sistemul instruirii profesionale a funcționarilor publici în Portugalia cuprinde mai multe componente: principiile și obiectivele instruirii; cadrul legislativ; rețeaua instituțiilor de învățământ specializate și departamentale; mecanismele de planificare și implementare a politicii de instruire profesională a funcționarilor; organele de gestionare.

Numai luate în ansamblu aceste componente formează acel spațiu în cadrul căruia se efectuează instruirea profesională, de calitatea căreia depinde eficiența evoluării și reformării administrației publice portugheze.

II. Implementând un sistem modern de instruire, vom contribui la eficientizarea reformei administrației publice

Este bine cunoscut că valoarea organelor administrației publice se apreciază, în mare măsură, după calitatea funcționarilor încadrați în ele. Numai funcționarii pregătiți profesional pot acționa în mod rațional și eficient, ridicând calitatea activității organelor administrației publice.¹¹

Experiența de pregătire profesională a funcționarilor în alte state și în particular în Portugalia descrisă în capitolul anterior ne mărturisește că activitatea calitativă a organelor administrației publice depinde anume de sistemul de instruire și perfecționare profesională a funcționarilor.

Funcționarii publici trebuie să posede o pregătire teoretică bună care este atestată, de regulă, prin existența unei diplome de studii universitare ce servește drept bază preselectivă a personalului pentru organele administrației publice. Multe funcții cer, pe lângă cunoștințele generale fundamentale, și o pregătire specială pentru exercitarea profesiei administrative. Pentru asigurarea unei astfel de pregătiri profesionale a funcționarilor publici mai este nevoie de un sistem de lucru care ar asigura continuitatea pregătirii profesionale a funcționarilor publici.

Acest sistem în Republica Moldova este doar în proces de constituire, în edificarea lui de mai departe, de un real folos ne servește experiența acumulată de alte state care au trecut la timpul lor prin aceleași procese. În

¹⁰ Diario Da Republica, I Serie A, nr. 59-11-3-1998, art. 30.

¹¹ Mihai T. Oroveanu, "Tratat de știința administrației", București, GERMA, 1996, pag. 227- 235.

implementarea la noi a celor studiate în alte state referitor la instruirea profesională a funcționarilor publici trebuie, în viziunea noastră, să se țină seama de două momente principale.

În primul rând, de faptul că pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să corespundă unor principii generale, universale, aplicate de toate statele. Unul din ele este principiul permanentizării instruirii profesionale care le permite funcționarilor publici să-și actualizeze cunoștințele în dependență de sarcinile ce apar în fața organelor administrației publice.

În al doilea rând, în pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să se țină seama de tradițiile naționale, de factorii locali care reies din realitățile noastre de ordin istoric, psihologic, economic, financiar. Asupra tuturor acestor factori își lasă amprenta perioada de tranziție prin care trece societatea noastră.

În ultimii ani în Republica Moldova s-au întreprins câteva acțiuni în direcția edificării unui sistem de instruire a funcționarilor publici. Amintim aici deschiderea în 1993 a Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova (din 22 aprilie 1998 – Academia de Administrare Publică), adoptarea în 1995 a Legii serviciului public¹² care reglementează la mod general, alături de alte acte, și problemele pregătirii și perfecționării funcționarilor publici, constituirea în 1996 a Direcției pentru Politica de Cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova care are în componența sa o secție în a cărei atribuții intră perfecționarea profesională și evaluarea muncii funcționarilor publici. A fost elaborat și aprobat Clasificatorul unic al funcțiilor publice, în proces de elaborare se găsește proiectul concepției cu privire la formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici.

Toate acestea mărturisesc despre faptul că se evidențiază niște contururi care ulterior vor putea să ducă la formarea unui sistem al instruirii profesionale a funcționarilor publici cu condiția creării pentru această sferă de activitate a unui cadru legislativ bine determinat.

În această ordine de idei, se cere elaborată și adoptată o lege privind instruirea profesională a funcționarilor publici care ar conține principiile de organizare a acestor activități, responsabilitățile, drepturile organelor administrației publice, funcționarilor publici, instituțiilor de învățământ, precum și mecanismele realizării unei instruirii eficiente, secundate de un suport financiar și logistic respectiv.

¹² Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 61, 2 noiembrie.

În condițiile în care reforma administrației publice intră într-o nouă fază, oportunitatea unei asemenea legi devine de la sine înțeleasă dat fiind faptul că în toate transformările ce urmează a se desfășura în administrația publică, funcționarului public îi revine o misiune aparte-să devină promotorul și realizatorul acestor transformări. Aceasta poate să devină o realitate în condițiile asigurării unei instruirii profesionale eficiente a funcționarilor publici chemați să realizeze sarcini majore ale statului și comunităților locale.

Un loc important în sistemul instruirii profesionale a funcționarilor îl constituie rețeaua instituțiilor și subdiviziunilor de învățământ care prestează servicii de instruire. Noi dispunem în cadrul ministerelor și departamentelor de o astfel de rețea moștenită, în temei, din trecut, care în virtutea noilor sarcini ale organelor administrației publice cere a fi revăzută. Practic, fiecare minister, departament organizează instruirea personalului din sistemul său și acesta este un lucru binevenit. Astfel se realizează instruirea profesională ramurală sau departamentală care, de regulă, diferă după durată, conținut, programe etc. În condițiile de astăzi, se cere de făcut o „inventariere” a acestor structuri de instruire în scopul determinării oportunității acestora, reorientării activităților de instruire chemate să corespundă exigențelor timpului, funcțiilor noi ale organelor administrației publice centrale în contextul reformei administrației publice.

Un rol aparte în pregătirea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici îi revine Academiei de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, în calitate de instituție specializată, ea prestează atât servicii de pregătire a personalului, precum și de perfecționare profesională a funcționarilor publici.

Creșterea numerică din an în an a funcționarilor încadrați în instruirea profesională, precum și noile sarcini ce le înaintează viața, legate de conținutul, metodele și formele perfecționării profesionale a funcționarilor publici pun la ordinea de zi căutarea de noi soluții în organizarea și desfășurarea procesului de perfecționare profesională a funcționarilor publici.

În această ordine de idei, sunt de folos investigațiile făcute în cadrul Programului TACIS „Consolidarea administrației guvernamentale și a serviciului public în Republica Moldova” de către colaboratorii Academiei de Administrare Publică împreună cu experții din străinătate, precum și experiența studiată la acest capitol în Portugalia.

Ceea ce se cere implementat, în primul rând, este abordarea sistemică a perfecționării funcționarilor publici care presupune studierea și analiza nece-

sităților de instruire, în baza cărora se fixează scopurile și obiectivele perfecționării, urmate de alegerea modalităților de instruire profesională și finalizată cu evaluarea procesului de perfecționare profesională a funcționarilor publici.

În totalitatea lor, aceste patru componente ale abordării sistemice formează sistemul de instruire spre care trebuie să tindem. Pe prim plan se înaintea inițierea activităților de studiere a necesităților de instruire profesională în organele administrației publice de comun acord și cu participarea directă a acestora. Această problemă devine extrem de actuală o dată cu schimbările în organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și formării noilor organe ale administrației publice. Noile funcții și atribuții ale acestor organe vor determina și noi necesități de instruire de care Academia de Administrare Publică va ține seama pe viitor.

Se consideră oportun ca până la crearea noilor structuri administrativ-teritoriale și complectarea aparatelor acestor organe cu funcționari, instruirea și perfecționarea cadrelor în cadrul Academiei să fie axată cu pondere pentru funcționarii aparatelor administrației publice centrale și a altor autorități de stat care au misiunea să promoveze aceste reforme.

Conținutul principal al instruirii acestor funcționari ar putea să-l constituie studierea mecanismelor de implementare a prevederilor legilor privind reforma administrației publice, precum și rolul organelor centrale în asigurarea unei consecutivități bine determinate a acestor activități.

După formarea organelor electivă ale noilor structuri administrativ-teritoriale o sarcină importantă o considerăm instruirea atât a persoanelor alese, cât și a funcționarilor numiți care vor trebui să activeze nu numai în spații geografice noi, dar și exercitând funcții distincte de cele avute în trecut. În acest scop, ar fi potrivită preocuparea mai intensă de problemele marketingului instruirii prin elaborarea și difuzarea spre beneficiari a catalogului cursurilor, programelor de instruire, precum și altă informație referitoare la prestarea de servicii de către Academie în sfera perfecționării profesionale a personalului.

Vorbind despre modalitățile de instruire, menționăm necesitatea cursurilor mixte, tradiționale desfășurate și anterior în cadrul Academiei paralel cu organizarea cursurilor integrale la o singură disciplină pentru un contingent concret de funcționari. Lansarea cursurilor-pilot în lunile octombrie-decembrie curent a constituit începutul acestor activități. Astfel, s-au bucurat de succes cursurile: „Relațiile cu publicul” realizat de lectorul dl V. Cioaric pentru specialiștii în relațiile cu publicul din CER, „Comunicarea în cadrul administrării publice” realizat de profesorul universitar dna C. Crăciun pentru șefii Serviciului

personal al ministerelor și departamentelor, „Modelarea situațiilor manageriale în activitatea funcționarilor publici” realizat de lectorul superior dl T. Deliu în comun cu lectorul asistent dna A. Cojocaru pentru un grup de secretari ai primăriilor satelor (comunelor), „Managementul resurselor umane” realizat de conferențiarul universitar dna S. Gorobievski împreună cu lectorul S. Cojocaru și cu participarea profesorului din Portugalia Americo Ramos Dos Santos pentru funcționarii serviciului personal al ministerelor și departamentelor.

Lansarea și desfășurarea cursurilor-pilot au demonstrat utilitatea lor pentru funcționarii publici. Academia va lărgi prestarea acestui model de instruire pentru funcționarii publici.

Pentru ridicarea eficienței pregătirii profesionale a funcționarilor se cere ca pe viitor să delimităm strict instruirea inițială care, de regulă, se organizează pentru noii angajați ai serviciului public de instruirea continuă care are ca scop perfecționarea și reciclarea funcționarilor aflați de mai mult timp în exercitarea funcției publice. Aceasta va ridica eficiența instruirii dat fiind faptul că va fi adresată unui contingent mai omogen de funcționari.

În legătură cu aceasta, se consideră oportun de diversificat și durata cursurilor de perfecționare. Nerefuzând de la durata tradițională de două săptămâni, accesibilă pentru multe categorii de funcționari, se consideră util să se practice cursuri cu o durată de 2-3-zile, o săptămână, precum și de o lună sau chiar și mai mult, reieșind din doleanțele beneficiarilor.

Aceasta va fi cu atât mai real cu cât se va urgenta prestarea serviciilor de perfecționare profesională a funcționarilor publici de către Academie contra-plată, ceea ce ar ridica cu mult responsabilitatea atât a organelor administrației publice, cât și a funcționarilor angajați în ele.

O problemă a orișicărui proces de instruire este cea a cadrelor didactice și a formatorilor. Experiența portugheză indică necesitatea lărgirii contingentului de formatori din rândurile funcționarilor cu o bogată experiență de activitate în organele administrației publice. Anume ei, după o instruire de scurtă durată în problemele andragogiei, metodelor de lucru cu adulții pot fi de real folos procesului de instruire care, plus la toate, se cere să aibă și un caracter aplicativ. Cele începute la Academie în acest domeniu se cer a fi continuate. Ar facilita aceste activități importante reglementarea legală a statutului de formator, ceea ce la noi deocamdată lipsește.

Pentru organizarea unei instruirii eficiente, numaidecât trebuie de elaborat și de utilizat un sistem adecvat de evaluare a cursurilor de perfecționare, cuprinzând activitatea cadrelor didactice și a formatorilor, organizarea și desfășu-

rarea cursurilor, eficiența vizitelor de studii pe teren, problemele de logistică și alte componente ale procesului de instruire. Cele inițiate de Academie în această direcție dau posibilitate ca rezultatele fiecărei evaluări să fie luate în considerație în organizarea ulterioară a cursurilor, contribuind la sporirea eficienței lor.

La îmbunătățirea și modernizarea gestionării procesului de organizare și desfășurare a instruirii profesionale a funcționarilor publici în cadrul Academiei ar contribui și crearea unei baze de date computerizate referitoare la activitatea de instruire.

O problemă importantă la ordinea de zi este necesitatea deschiderii în republică și organizării activității a două-trei centre de instruire regională și locală a funcționarilor publici. Dat fiind faptul că în administrația publică locală se desfășoară niște procese foarte importante legate de descentralizarea și desconcentrarea administrativă și luând în vedere că personalul din organele administrației publice de acest nivel are nevoie de înnoirea cunoștințelor și acumularea de noi aptitudini, se consideră oportună organizarea acestor centre de instruire regională și locală care, cu sprijinul metodic și informațional al Academiei, ar deveni organizatorii perfecționării profesionale a funcționarilor pe teren. Aceasta ar facilita condiții mai favorabile pentru funcționarii publici și ar lărgi cuprinderea lor cu cursuri de perfecționare.

După cum vedem, sistemul de perfecționare profesională a funcționarilor publici presupune un mecanism destul de complex. El cuprinde aspectul legislativ, instituțional, metodic și structural-geografic. Pentru o mai bună funcționare a sistemului este necesară și o coordonare a activităților, funcție care îi revine Direcției pentru Politica de Cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova. Acțiunile întreprinse de acest organ se cer a fi amplificate în scopul soluționării tuturor problemelor de pregătire profesională a funcționarilor publici. De real folos ar fi crearea pe lângă Direcția pentru Politica de Cadre a unui Consiliu Consultativ în problemele perfecționării profesionale a funcționarilor publici care ar întruni reprezentanți ai tuturor organelor interesate în această problemă.

Numai implementând un sistem modern de instruire, vom contribui la eficientizarea reformei administrației publice care se desfășoară în prezent în Republica Moldova.

REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: ASPECTE INSTITUȚIONALE ȘI FUNCȚIONALE

*Revista metodică-științifică trimestrială
Administrarea Publică, nr.1, 2001*

Procedând la organizarea administrației publice prin Constituție și legi, statul stabilește, pe de o parte, organizarea administrativă a teritoriului, iar, pe de altă parte, determină funcțiile autorităților publice în aceste unități administrativ-teritoriale.

Unul din obiectivele reformei administrației publice în Republica Moldova constă în optimizarea instituțională a administrației publice pe calea aducerii ei în corespundere cu necesitățile societății și reevaluarea, în legătură cu aceasta, a funcțiilor organelor administrației publice de diferite niveluri, ceea ce atrage după sine și schimbarea raporturilor între ele.

Raporturile dintre autoritățile centrale și cele locale se caracterizează prin grade diferite de dependență a acestora din urmă față de centru, ceea ce deosebește sistemele centralizate de cele descentralizate [1].

Optimizarea raporturilor dintre concentrare, desconcentrare și descentralizarea administrativă urmează să asigure schimbarea reală a relațiilor dintre administrația publică de stat și administrația publică locală. Aceasta se realizează pe calea reorganizărilor instituționale și funcționale ale administrației publice.

Prin **reorganizări instituționale** se subînțeleg schimbările structural-organice care intervin în rețeaua instituțională a administrației publice, raporturile dintre aceste instituții administrative, precum și normele ce reglementează funcționarea lor.

Prin **reorganizări funcționale** se subînțeleg schimbările care intervin în activitatea organelor administrației publice exprimată în abilitarea lor cu competențe și în exercitarea atribuțiilor ce le revin ca urmare a dinamicii procesului de instituționalizare.

În elucidarea problemelor vizând reorganizările instituționale și funcționale în cadrul reformei administrației publice, vom reieși din conținutul și natura acestor procese.

I. Aspecte noi în exercitarea conducerii generale a administrației publice

Potrivit art. 96 al Constituției Republicii Moldova, conducerea generală a administrației publice este încredințată Guvernului care, alături de șeful statului, reprezintă puterea executivă și, prin atribuțiile ce le revin, îndeplinesc, pe lângă funcțiile politice, și funcții administrative.

Odată cu adoptarea Constituției, concepția administrației publice s-a modificat esențial în sensul în care administrația publică nu se identifică completamente cu puterea executivă, deoarece puterea executivă, pe lângă funcții administrative, mai are și funcții politice, exercitate în raporturile cu Parlamentul sau în relațiile internaționale. Totodată, administrația publică este în exclusivitate o funcție a puterii executive, fiind plasată sub conducerea nemijlocită a Guvernului.

Procesul de democratizare a societății, modificările instituționale produse în sistemul administrației publice, recunoașterea de către stat a dreptului comunităților locale de a se administra ele însele au atribuit un nou conținut funcției de conducere generală a administrației publice. În acest sens, în sfera conducerii generale a administrației publice, Guvernul *asigură* executarea de către administrația publică de stat și locală a legilor și altor acte normative. În acest scop, Guvernul desfășoară o vastă muncă organizatorică pentru realizarea programului său de activitate în care se conțin cerințele acestor acte normative. Atribuțiile Guvernului în materie de organizare reprezintă, în mod indiscutabil, atât cantitativ cât și calitativ, una din cele mai importante laturi prin care Guvernul își exercită funcțiile în cadrul sistemului autorităților publice. În cadrul administrației guvernamentale, activitățile ce țin de latura organizatorică au o pondere mai mare în raport cu celelalte laturi sau atribute ale procesului de conducere.

Guvernul *conduce* activitatea ministerelor, departamentelor și altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate, precum și a serviciilor desconcentrate ale acestora din unitățile administrativ-teritoriale. Atributul de conducere al Guvernului se manifestă în două planuri ale activității sale. Pe de o parte, Guvernul participă activ la adoptarea deciziilor politice prin elaborarea proiectelor acestora, iar, pe de altă parte, adoptă decizii administrative proprii, care au ca obiectiv crearea cadrului organizatoric și a condițiilor concrete în

vederea implementării deciziilor politice. Acestea din urmă, precum și deciziile administrative adoptate de Guvern, se realizează de către ministere, departamente, alte organe ale administrației publice centrale de specialitate, precum și de serviciile descentralizate ale acestora din teritoriu. În asemenea caz, conducerea și controlul activității lor din partea Guvernului sivesc ca o pârghie ce asigură eficacitatea muncii organizatorice și contribuie la atingerea scopului.

În același timp, Guvernul *coordonează* activitatea administrației publice locale în baza recunoașterii dreptului comunităților locale de a se administra de însele. Coordonarea ca atribut al dirijării în cadrul administrației publice se regăsește aproape la toate nivelurile structurilor administrative și constă în armonizarea și sincronizarea acțiunilor desfășurate în vederea executării deciziilor politice [2]. În cazul examinat de noi, aceasta mai semnifică renunțarea la amestecul direct în activitatea administrației publice locale, excluderea cazurilor de presiune administrativă sub orice formă, conștientizarea și utilizarea practică a noilor raporturi ce derivă din delimitarea competențelor între administrația publică de stat și administrația publică locală.

II. Efecte funcționale ale delimitării competențelor între autoritățile administrației publice

Un alt moment care se cere subliniat este faptul că administrația publică, în reglementarea constituțională din 1994, încetează să mai fie în exclusivitate o administrație de stat, ea divizându-se în administrația de stat și administrația locală. Și aceasta nu este o simplă divizare după criteriul teritorial, dar și o schimbare calitativă a esenței și naturii administrației publice locale. Într-un anumit sens, putem vorbi despre o separație a puterilor pe verticală, constând în recunoașterea de către stat a dreptului colectivităților locale de a se administra ele însele. Desigur, aceasta nu înseamnă că administrația publică locală se contrapune administrației publice de stat, dat fiind faptul că ea activează în întregul teritoriu al statului, este reglementată de normele juridice ale statului, colaborează cu organele de stat. În acest sens, administrația publică locală este o completare a administrației publice de stat [3].

Aceste raporturi noi între administrația publică de stat (centrală) și administrația publică locală se bazează pe principiul delegării competențelor care presupune că:

a) cetățenii (alegătorii) încredințează consiliului local, ca autoritate colegială deliberativă din administrația publică locală, soluționarea problemelor de interes local, ceea ce constituie și interesul lor propriu;

b) statul delegă o parte din competențele sale administrației publice locale, în persoana autorităților cu competență generală sau specială, constituite pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unităților administrativ-teritoriale;

c) autoritățile publice locale delegă o parte din competențele lor statului, care are menirea să satisfacă interesele întregii comunități naționale.

După cum observăm, procesul de delegare a competențelor nu este un act unilateral, îndreptat într-o singură direcție, de regulă, de sus în jos, după cum deseori se tratează. Mecanismul delegării competențelor derivă din condiția că titular al suveranității este poporul, care și inițiază procesul de delegare a competențelor, prin folosirea posibilităților democrației directe, a organelor deliberative ale administrației publice locale.

Statul, la rândul său, în condițiile unei societăți democratice, descentralizează procesul de exercitare a puterii publice, delegând o parte din competențele sale administrației publice locale care, la rândul său, încredințează statului o parte din împuternicirile primite de la cetățeni. Găsirea unei proporții optime în procesul de delegare a competențelor constituie condiția care determină gradul de eficiență a administrației publice.

Metodele prin care se efectuează delimitarea și delegarea competențelor sunt diferite și depind de particularitățile țării, de evoluția istorică a raporturilor dintre administrația de stat și administrația locală. Desigur, istoricește, comunitățile locale sunt mai vechi decât statul, care a apărut ca rezultat al unificării acestor comunități, uneori a unor popoare întregi. În acest sens, putem considera că statul și comunitățile locale sunt egale în drepturile lor avute în trecut. Din aceasta și rezidă posibilitatea ca aceste două comunități - locală și națională - să aibă un grad cât mai mare de independență în exercitarea puterii publice [4].

Dar, odată cu consolidarea pozițiilor statului, în evoluția sa se observă o tendință generală de a-și însuși unele împuterniciri care, de fapt, aparțin comunităților locale. Proporții mari iau asemenea procese în regimurile totalitare care, în virtutea acestor cauze, dau naștere sistemului centralizat de comandă al administrației publice, pe care l-a cunoscut și țara noastră într-un trecut nu chiar atât de îndepărtat.

Ajunși la o atare stare de lucruri, inevitabil, apare problema descentralizării pe calea delegării de atribuții din partea statului către comunitățile locale. Este dovedit faptul că volumul de atribuții pe care îl are administrația de stat vorbește despre gradul de democratizare a societății. Cu cât atribuțiile

statului sunt mai restrânse, cu atât gradul de democratizare a societății este mai mare [5]. Aceasta permite să se intensifice viața publică la nivelul comunităților locale.

Evoluția vieții politice și social-economice a Republicii Moldova, procesele desfășurate în ultimul deceniu în domeniul administrației publice, liberalizarea relațiilor sociale, creșterea activismului populației, atașamentul ei pentru valorile democrației locale, noua organizare administrativ-teritorială au creat condiții pentru realizarea practică a principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice stipulate în Constituție.

Aceste principii constituționale și-au găsit dezvoltare și concretizare în Legea privind administrația publică locală [6] care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv procesul de delimitare a competențelor între unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel și de nivelul al doilea. Aceste competențe, delegate de stat prin lege unităților administrativ-teritoriale, constituie recunoașterea de către stat a dreptului colectivităților locale de a le exercita în scopul satisfacerii intereselor comunităților respective.

Odată cu stabilirea competențelor pentru unitățile administrativ-teritoriale, Legea abilitază consiliile locale (sătești, comunale, orașenești, municipale) și Consiliile județene cu un șir de atribuții care le permit să desfășoare o amplă activitate organizatorică, economică, de planificare și prognozare a domeniilor de care țin competențele respective. Articolul 89 al Legii prevede că finanțele unităților administrativ-teritoriale se administrează conform principiilor autonomiei locale, iar autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse financiare proprii, suficiente, proporțional cu competențele ce le revin conform legii, de care pot dispune liber în interesul colectivității locale. La aceasta se cere de adăugat că Legea determină statutul proprietății municipale, stabilind (art.79) că proprietății municipale de interes local îi aparțin toate bunurile care, conform legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și nu au fost declarate patrimoniu național. Odată cu delegarea competențelor, statul creează condiții organizatorico-juridice, materiale și financiare pentru realizarea acestor competențe[7]. Examinarea în complex a competențelor cu crearea condițiilor pentru realizarea lor este o abordare care deosebește actuala legislație de cea precedentă.

Legea stabilește (art.13(3) că competențele autorităților administrației publice locale, județene, ale unității teritoriale autonome cu statut special și ale municipiului Chișinău nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă

autoritate publică decât în condițiile legii. Unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite. Toate acestea creează un spațiu organizatoric și economico-financiar, care le permite să-și exercite atribuțiile provenite din competențele avute.

Delimitarea competențelor înseamnă, alături de dreptul de a soluționa problemele ce reies din aceste competențe, și manifestarea unei responsabilități din partea autorităților publice județene și locale. Foarte important este să se înțeleagă că delimitarea competențelor nu înseamnă un mod de activitate izolat, ci, dimpotrivă, presupune un spirit de conlucrare și colaborare.

În această ordine de idei, menționăm: articolul 8 al Legii prevede că raporturile dintre autoritățile publice județene și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Pornind de la aceasta, consiliul județean, ca autoritate a administrației publice, coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean, acordă consiliilor locale și aparatelor primăriilor, precum și serviciilor publice ale satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor) sprijin și asistență tehnică, juridică și de orice altă natură, la cererea acestora.

Procesul de implementare a prevederilor legale vizând delimitarea competențelor va depinde de capacitatea factorilor de decizie de a soluționa problemele operative și în complex. Pentru aceasta se consideră oportun de a elabora și de a pune în acțiune un mecanism de interacțiune între toți factorii organizatorici materiali, financiari, punându-se accentul pe factorul uman de care, în ultima instanță, va depinde starea lucrurilor.

III. Coraportul reorganizărilor instituționale și funcționale în administrația publică centrală de specialitate

Competențele nedelegate unităților administrativ-teritoriale constituie conținutul activității administrației publice centrale de specialitate, care lucrează sub conducerea Guvernului și întrunește ministerele, departamentele, alte organe de specialitate.

În conformitate cu art. 107 (1) al Constituției, ministerele, ca organe de specialitate ale statului, traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor. Situația rezultată din delimitarea competențelor și din

noile raporturi bazate pe desconcentrarea și descentralizarea administrativă între organele administrației publice condiționează în activitatea ministerelor profunde modificări structurale și funcționale.

Practica administrativă contemporană, dar și experiența acumulată de noi înșine pe parcursul desfășurării reformei, demonstrează că administrația ministerială trebuie să fie flexibilă la sarcinile ce i le înaintează mediul social în care funcționează. La formarea, reorganizarea sau desființarea ministerelor se ține seama, în primul rând, de sarcinile care stau în fața statului. Orice structură guvernamentală se formează și are la originea sa existența problemei și recunoașterea necesităților soluționării ei [8]. În funcție de etapa de dezvoltare a statului, sarcinile ce stau în fața lui, realitățile concrete în care evoluează procesele politice și social-economice, apar și necesități de creare a unor structuri noi pe de o parte, și de lichidare a altor structuri, pe de altă parte.

În procesul evoluției reformei administrației publice, anume din cauzele menționate mai sus, procesul instituțional în administrația ministerială a fost destul de intensiv, desfășurându-se pe fundalul unei crize economice profunde și a unei instabilități politice ciclice. Ca regulă, aceste schimbări țineau de aspectul structural organic și vizau mai puțin aspectul funcțional. În pofida acestui fapt, adaptarea administrației ministeriale la noile realități a decurs și continuă să decurgă anevoios. Dacă în 1990, în republică activau 16 ministere, în 1992-20 de ministere, apoi, prin investițiile respective de Guvern, din ianuarie 1997, activau 17 ministere, din luna mai 1998 - 16 ministere, iar conform investiției din decembrie 1999, activează 14 ministere [9].

Pentru comparație, vom menționa că într-o serie de țări ca Austria, Ungaria, Spania, Irlanda, Norvegia, Elveția funcționează de la 10 până la 12 ministere, câte 16 ministere funcționează în Albania, Danemarca, Lituania, Polonia, România [10].

În procesul de reformare a administrației ministeriale nu este atât de important aspectul cantitativ, cu toate că și el, indiscutabil, trebuie luat în considerare. În viziunea noastră, rețeaua ministerială ce funcționează în prezent, în temei corespunde necesităților solicitate de competențele ce țin de activitatea administrației publice de stat. Astfel, competențele cu caracter economic, financiar și de dezvoltare a infrastructurii sunt puse pe seama ministerelor: Economiei și Reformelor; Finanțelor; Agriculturii și Industriei Prelucrătoare; Industriei și Energeticii; Transporturilor și Comunicațiilor; Mediului și Amenajării Teritoriului.

Exercitarea competențelor ce prevăd activități social-culturale aparțin ministerelor: Muncii, Protecției Sociale și Familiei; Educației și Științei; Culturii; Sănătății.

Competențele ce țin de ordinea publică, efectuarea justiției, întreținerea relațiilor externe, problemele militare, sunt puse, respectiv, pe seama ministerelor: Afacerilor Interne; Justiției; Afacerilor Externe; Apărării.

O problemă de o importanță deosebită în cadrul reformei este adaptarea structurală și funcțională a fiecărui minister la condițiile noi de activitate, când o bună parte din atribuțiile exercitate de ele anterior, au trecut în competențele sectorului privat, o altă parte au fost delegate autorităților publice locale, iar unele, pur și simplu, au dispărut ca fiind depășite de timp. În aceste condiții, e necesară o reevaluare a misiunilor acestor instituții administrative, o reorientare a activității lor la soluționarea problemelor strategice ale ramurii, la elaborarea și implementarea noilor tehnici de administrare.

Vorbind despre restructurarea internă a ministerelor, evidențiem necesitatea delimitării clare a activității politice de cea administrativă. În viziunea noastră, numai Ministrul poate reprezenta o formațiune politică. Într-un exercițiu funcției politice care presupune activitatea lui în calitate de creator de politici, el înaintează spre discuție în cadrul Guvernului proiecte de acte normative în care se conțin viziunile de perspectivă ale ramurii care, ulterior, sunt înaintate legislativului pentru adoptare. În aceeași calitate, Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu Guvernul, Parlamentul, șeful statului, cu organele administrației publice centrale și locale, precum și cu organismele similare din alte țări.

În ceea ce privește funcția administrativă, se consideră oportun să fie exercitată de Secretarul de stat, care ar trebui să se bucure de stabilitate în funcție, ca și întreg aparatul de funcționari ai ministerului. Activitatea lor nu trebuie afectată de procedura de investitură a Guvernului. Această practică este folosită pe larg în Germania, Danemarca, Suedia, Belgia, Olanda, Irlanda, Grecia și alte țări.

Cel de-al doilea component al organelor administrației publice centrale de specialitate sunt departamentele de pe lângă Guvern. Pe parcursul desfășurării reformei administrației publice, se observă o descreștere a numărului de departamente. Astfel, dacă în 1990 în republică funcționau 13 departamente, în 1992 - 7, în ianuarie 1997 activau 8, apoi în prezent activează numai 5 departamente [11]. Micșorarea numărului de departamente s-a produs pe seama comasării lor cu unele ministere. Acesta este un proces obiectiv, condiționat

de necesitățile optimizării cadrului instituțional în scopul evitării dublărilor funcționale care deseori existau și continuă să mai existe în sistemul organelor administrației publice centrale de specialitate.

Al treilea component al administrației publice de stat de specialitate îl constituie diferite servicii de stat: agenții, concerne, companii, inspectorate, comisii care nu intră în primele două categorii de organe. În acest sens, ele pot fi numite organe extraministeriale și extradepartamentale.

Specificul acestor organe de stat constă în faptul că o parte din ele se constituie pentru realizarea unor sarcini cu caracter de organizare și conducere printr-o activitate cu caracter dispozitiv, altele - pentru realizarea unor sarcini de prestări servicii. La etapa actuală a reformei, este necesară concretizarea statutului acestor instituții administrative care ar putea fi transformate în agenții guvernamentale, funcționând în bază de autofinanțare completă ori parțială. Acest lucru s-ar putea face prin adoptarea unei legi care ar reglementa organizarea și funcționarea sistemului administrației publice centrale pornind de la realitățile nou-create ca rezultat al reorganizărilor instituționale și funcționale din cadrul administrației publice.

IV. Administrația de stat teritorială

În procesul instituționalizării noilor raporturi între administrația publică de stat și administrația publică locală, un rol aparte revine constituirii *administrației de stat teritoriale* formată, alături de instituția prefectului, din serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale altor organe centrale de specialitate organizate în județe, în unitatea teritorial-administrativă cu statut special și municipiul Chișinău. Acesta este un component important al reformei administrației publice care materializează conținutul formei desconcentrate de organizare a administrației publice de stat.

Este bine cunoscut că nici un stat nu renunță la pârghiile sale de conducere și reglementare, problema constă doar în găsirea modalităților prin care statul efectuează această conducere [12]. Desconcentrarea administrativă reprezintă una din aceste modalități și presupune plasarea în unitățile administrativ-teritoriale a serviciilor publice ale organelor administrației publice centrale conduse de prefect.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 674 din 22 iulie 1999 [13], în unitățile administrativ-teritoriale au fost create serviciile publice desconcentrate ca extensivitate teritoriale ale administrației publice de stat. Cele mai multe servicii, 7 la număr, are plasate în teritoriu Ministerul Agriculturii

și Industriei Prelucrătoare. Ministerul Finanțelor dispune de patru servicii desconcentrate, Ministerul Mediului și Amenajării Teritoriului are două servicii. Câte un singur serviciu desconcentrat au Ministerul Economiei și Reformelor, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției. După cum putem observa, din 14 ministere ce funcționează în prezent, 8 dispun de servicii publice desconcentrate în teritoriu.

Astfel de servicii au în unitățile administrativ-teritoriale și alte organe ale administrației publice de stat, cum ar fi: Departamentul Analize Statistice și Sociologice, Departamentul Protecție Civilă și Situații Excepționale, Agenția Națională pentru Geodezie, Cartografie și Cadastru, Serviciul de Informații și Securitate [14].

Toate serviciile publice desconcentrate din teritoriu sunt reglementate prin acte de organizare și funcționare a autorităților de care aparțin. Aceste organe stabilesc structura și statele de personal ale serviciilor, gestionează recrutarea, selectarea și promovarea cadrelor, le asigură cu resurse financiare, tehnico-materiale și informaționale.

Subordonarea dublă față de organul central de specialitate de care aparține și față de prefect determină natura specifică a serviciilor respective care, pe de o parte, sunt organe desconcentrate ale administrației de stat, iar, pe de altă parte, prestează servicii comunității din unitatea administrativ-teritorială respectivă, autoritățile publice ale căreia își organizează activitatea în condițiile descentralizării administrative și autonomiei locale. Din aceasta derivă raporturile de coordonare, cooperare și prestări servicii existente între serviciile desconcentrate ale administrației de stat și autoritățile administrației publice locale.

Un loc aparte ocupă în procesul instituțional al reformei administrației publice *prefectul* ca reprezentant al Guvernului pe plan local și administrator al serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale altor autorități centrale de specialitate din cadrul unităților administrativ-teritoriale.

Instituirea funcției de prefect prin Legea privind administrația publică locală [15] s-a făcut, credem noi, mai mult din motive de plasament teritorial, ceea ce nu schimbă natura statală a acestei funcții și nici apartenența sa la administrația de stat prin faptul că prefectul este reprezentantul direct al Guvernului în județ, în unitatea teritorială autonomă cu statut special și în municipiul Chișinău. Natura statală a acestei funcții mai reiese și din numirea și eliberarea

din funcție a prefectului prin hotărâre de Guvern și confirmarea de Președintele Republicii Moldova.

În calitate sa de reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul îndeplinește două funcții principale:

a) conduce serviciile publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale;

b) veghează respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale.

Pentru comparație, vom menționa că în Franța, prefectul, ca reprezentant al Primului-Ministru și al fiecărui ministru în circumscripția administrativă numită departament, exercită patru funcții [16]:

a) respectarea legilor, ordinii și securității publice, organizarea activităților în caz de calamități și situații excepționale;

b) arbitrarea disputelor economice și privind relațiile de muncă între sindicate și salariați;

c) exercitarea tutelei administrative asupra colectivităților locale;

d) administrarea activităților ce provin din actele guvernului central în domeniul militar, judiciar, fiscal și al învățământului.

În exercitarea primei funcții, ca administrator al serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale altor autorități centrale de specialitate din cadrul unității administrativ-teritoriale respective, prefectul dispune de putere ierarhică asupra acestor servicii. Prin intermediul aparatului de lucru al prefecturii [17] se solicită, în condițiile legii, informații privind activitatea desfășurată de serviciile desconcentrate, se mediază divergențele apărute între acestea și autoritățile publice locale, se examinează cu conducătorii serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate stadiul de executare a unor lucrări și acțiuni efectuate în comun.

În exercitarea celei de-a doua funcții - vegherea respectării legislației de către autoritățile administrației publice locale - prefectul acționează reieșind din misiunea de a asigura realizarea intereselor naționale în vederea respectării legii și a ordinii publice în unitatea administrativ-teritorială respectivă, exercită, în acest scop, controlul privind legalitatea actelor adoptate de autoritățile publice locale care sunt obligate să i le pună la dispoziție. Prefectul poate solicita acestora reexaminarea actului considerat ilegal, invocând motive întemeiate, în vederea modificării sau abrogării lui.

În conformitate cu art. 109 (2) al Legii, între prefect, pe de o parte, și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. Aceasta derivă din natura raporturilor dintre desconcentrarea și descentralizarea administrativă. Fiind reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul nu poate afecta conținutul relațiilor ce rezultă din principiul descentralizării și autonomiei locale.

Pentru stabilirea unor raporturi de colaborare și de coordonare între prefect și autoritățile administrației publice locale, dar mai ales pentru armonizarea relațiilor dintre prefect și consiliul județean, prefectul, în conformitate cu art. 113 al Legii, prezintă anual consiliului județean, respectiv, organului deliberativ al unității teritoriale autonome cu statut special și consiliului municipal Chișinău informații cu privire la activitatea serviciilor publice desconcentrate.

În același timp, articolul 111(1,g) prevede că prefectul prezintă anual, sau ori de câte ori este necesar, rapoarte Guvernului asupra stării economice, sociale, culturale și administrative a județului, a unității teritoriale autonome cu statut special și a municipiului Chișinău.

În acest mod, instituția prefectului ocupă un loc deosebit în procesul de reformare a administrației publice, ea fiind acea verigă administrativă prin care se realizează raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală.

Prin urmare, modificările instituționale și funcționale din cadrul sistemului de administrație publică, care și-au găsit expresie în delimitarea competențelor între unitățile administrativ - teritoriale de primul nivel și de nivelul al dilea, pe de o parte, și între administrația publică locală în întregime și administrația publică de stat, pe de alta parte, precum și în stabilirea noilor raporturi între autoritățile administrației publice centrale, județene, locale constituie principalul conținut al formei administrației publice.

Aceste transformări urmează să aibă ca rezultat un impact pozitiv asupra dezvoltării întregii societăți, în virtutea faptului că reforma administrației publice este un suport temeinic pentru toate reformele social-economice care se desfășoară actualmente în țara noastră.

În primul rând, ele urmează să contribuie la consolidarea statalității. Aceasta este o premisă în efectuarea reformelor începute, în depășirea crizei, crearea condițiilor de stabilizare economică, politică, socială.

În al doilea rând, urmează să se constituie un nivel modern de guvernare regională în persoana autorităților administrației publice județene.

În al treilea rând, va căpăta un conținut absolut nou activitatea autorităților publice prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) în dirijarea afacerilor publice din comunitățile locale respective.

Referințe:

1. Francis Chauvin, Administration de l'Etat, Paris, 1985, pag. 14-19.
2. Ioan Alexandru, Structuri, mecanisme și instituții administrative, vol.I, București, 1966, pag. 49-50.
3. Пертцик В. А, О становлении муниципального права в Российской Федерации. În: Региональное и муниципальное управление, часть I, Екатеринбург, 1992, pag. 6.
4. Снирягин Л. В., Политические традиции согласования национальных и местных интересов: практика США, În cartea География, политика и культура, Москва, 1990, pag. 95.
5. Edvius Vanags, Public Administration in Latvia, În: Public Administration in Transition, Bled, Slovenia, 1995, pag. 226.
6. Legea privind administrația publică locală, nr.186 - XIV din 6 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 14-15/60 din 12 februarie.
7. Legea privind finanțele publice locale din 9 iulie 1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 101-102, 16 septembrie; Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale din 16 iulie 1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 124-125, 11 noiembrie.
8. Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Tomson, Public Administration, London, 1991, pag. 25-54.
9. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.128-129, 17 noiembrie.
10. Chiril Sorocean, Mihail Ciobanu ș.a., Perfecționarea structurii Guvernului Republicii Moldova este solicitată de realitate, Momentul, 1999, 05 februarie.
11. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 128-129, 17 noiembrie.
12. Правительство, министерство и ведомство в зарубежных странах, Москва, 1994.
13. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.80-82 din 29 iulie și nr.128-129 din 17 noiembrie.
14. Ibidem.
15. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.14/15 - 60 , 12 februarie.
16. An Introduction to French Administration, International Institut of Public Administration, 1996, pag. 127-128.
17. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Prefecturii // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.39-41, 22 aprilie.

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN MOLDOVA - ZECE ANI DE EXPERIENȚĂ

*Materialele conferinței științifico-practice
„Probleme actuale ale teoriei și practicii administrației publice”,
Chișinău, AAP, 26 aprilie 2001*

*Moldova Suverană, nr.120 din 30 mai 2001
(Rezumat)*

Examinarea în cadrul conferinței de astăzi a problemelor teoriei administrației publice în conexiune cu aspectele lor practice semnifică interdependența acestor două abordări, or o activitate practică prodigioasă poate fi asigurată doar având un suport teoretico-științific adecvat, care, la rândul său, își are originea în propriile rădăcini aplicative.

În ultimul deceniu, societatea a fost supusă unor transformări politice, economice și sociale radicale care au fost inițiate din atașamentul către democrație și pluralism, din aspirațiile spre o societate modernă. În condițiile în care sistemul social a suferit schimbări esențiale, administrația publică n-a putut rămâne în parametrii săi stabiliți cândva. Ea are menirea să asigure activitatea statului și a comunităților locale și de aceea nu are și nu poate avea o structură imuabilă și funcții stabilite pentru toate timpurile. Fiind obligată să răspundă cerințelor sociale în neconținută evoluție, administrația publică trebuie să-și schimbe continuu activitatea și structura potrivit acestor cerințe.

Scopul care ni-l propunem în prezentul studiu este de a analiza procesul de schimbare și de ajustare a administrației publice din țara noastră la noile condiții de funcționare a societății încetățenite în ultimul deceniu și, în temeiul acesta, de a expune unele sugestii vizând dezvoltarea în continuare a administrației publice.

Pornind de la aceasta, vom încerca să precizăm, pentru început, la modul cel mai general, ce s-a produs în ultimii zece ani în administrația publică. O evoluție ordinară a administrației? O diversificare în structura și activitatea administrației sau o reorganizare a ei?

Evoluția formelor de organizare și a conținutului administrației publice în Republica Moldova din ultimul deceniu ne mărturisește că aceasta nu este o simplă reorganizare a administrației publice, cu atât mai mult cu cât nu este o evoluție tradițională a activității ei.

Ceea ce s-a produs și continuă să se producă ține de niște procese mult mai profunde, care pornesc de la natura sistemului politic în care funcționează administrația publică. Trecerea de la un sistem totalitar bazat pe centralism, monopartitism și dictat la un sistem politic bazat pe democrație, pluralism și diversitate necesită nu o actualizare tradițională a administrației publice sau o simplă reorganizare a sa, dar o edificare a unui nou sistem de administrație, menit să asigure funcționalitatea societății democratice.

O astfel de reorganizare, care după profunzimea sa asigură modificări instituționale și funcționale radicale ale administrației publice, bazându-se pe niște principii noi ce reflectă natura democratică a societății și are ca obiectiv modernizarea nu numai a unor laturi aparte, dar a administrației publice în ansamblu, reprezintă *o reformă a administrației publice*.

Reforma, în acest sens, nu numai tonifică organizarea administrației, nu numai asigură vitalitatea acesteia, preântâmpinându-se fenomenul de învechire, dar schimbă radical organizarea și funcționarea administrației publice, creează noi condiții organizatorice, materiale, financiare de activitate a ei, asigură adaptarea administrației la schimbările politice, economice și sociale.

Aici vom sublinia interdependența următoarelor procese: transformările din sistemul politic și economic impun necesitatea reformei administrației publice, reforma administrației, la rândul său, constituie o condiție și un garant al acestor transformări.

Din această legitate trebuia să se reiasă, în viziunea noastră, atunci când se arhitecturau schimbările în acest domeniu. Aceasta presupunea elaborarea unei concepții științifice care ar fi determinat obiectivele, conținutul, direcțiile prioritare ale reformei, termenele de realizare. Elaborarea unei asemenea concepții este, în viziunea noastră, un început obligatoriu al inițierii oricărei reforme. Despre aceasta ne vorbește experiența reformării administrației publice în țările din Europa Centrală și de Est. În astfel de țări ca Ungaria, Polonia, Slovacia, precum și Lituania, Letonia, Estonia transformările în sfera administrației publice au pornit de la niște sarcini bine determinate care au

fost urmate de elaborarea unor mecanisme de realizare a celor preconizate.¹

Aceasta le-a permis acestor țări să soluționeze operativ problemele ce vizează efectuarea reformelor în domeniul administrației publice și să dobândească deja un impact pozitiv al acestor reforme asupra dezvoltării democratice a societății și evoluției social-economice din țările respective.

O particularitate a reformei administrației publice în Republica Moldova este caracterul său târăgănat. Aceasta și-a găsit expresie în longevitatea excesivă a multor acțiuni de inițiere, pregătire și desfășurare a reformei, în nedeterminismul decizional privind alegerea modelului și tehnicilor de administrare, precum și schimbările foarte lente în conștientizarea oportunităților multor componente ale reformei.

O atare stare de lucruri a fost condiționată în mare măsură de lipsa unei viziuni complexe asupra reformei administrației publice, mai ales la etapa de inițiere a reformei, precum și la etapele ulterioare de desfășurare a ei. Abordarea fragmentară a reformei a avut drept consecințe apariția multor blocaje în desfășurarea ei: blocaje politice, ideologice, economice, psihologice și de mentalitate. Depășirea lor a fost destul de anevoioasă, în virtutea predominării în conștiința socială a viziunilor etatiste de organizare a administrației publice. Îndeosebi, aceasta s-a manifestat în rândul clasei politice și administrative din centru, pentru care descentralizarea funcțiilor statului și transmiterea unei părți a acestor funcții autorităților locale, acțiune ce constituie, de fapt, chintesența reformei, însemna cedări serioase și pierderea monopolismului administrativ de odinioară a organelor centrale.

Acest blocaj, plus politizarea excesivă a acestor probleme au adus prejudicii serioase proceselor de reformare a administrației publice. Reforma era tratată unilateral, reducându-se, de regulă, numai la unele aspecte ale ei, cum ar fi abilitarea unor organe ale administrației publice cu împuterniciri suplimentare, reducerea numărului aparatului administrativ, efectuarea unor schimbări structurale ale organelor administrației publice.

În viziunea noastră, conținutul reformei administrației publice este mult mai complex și cuprinde o multitudine de fenomene organizaționale, funcționale, de aranjament social, inovaționale prin natura lor care trebuie examinate într-o strânsă conexiune cu evoluția socială.

¹ Public Administration in Transition, Proceeding from the Third Annual Conference held in Bled, Slovenia, March 23-25, 1995, pag. 52-291; The Reform of Hungarian Public Administration, Collection of studies published by The Hungarian Institute of Public Administration, Budapest, 1994, pag.5-38.

Ținând seama de faptul că administrația publică se situează sub nivelul politic, unde se determină valorile pentru a căror realizare ea acționează, e de la sine înțeles că toate schimbările din administrația publică trebuie să derive, în primul rând, din acțiunile de ordin politic.

În această ordine de idei, calea magistrală a reformei ține de transformarea administrației publice dintr-un sistem de organe sub formă de coloană verticală atotputernică a statului totalitar într-un sistem de organe ale statului de drept cu delimitarea competențelor la nivelul statului și la nivelul colectivităților locale. Această sarcină putea fi realizată doar în condițiile unei noi structuri administrativ-teritoriale, chemată, la rândul său, să creeze condiții organizatorice și economico-financiare pentru realizarea autonomiei locale.

Transformările de acest gen atrag după sine schimbări instituționale și funcționale atât în administrația publică de stat cu toate ramificările - administrația guvernamentală, ministerială, extraministerială, cât și în administrația publică locală de ambele niveluri. În acest sens, reforma administrației publice trebuie tratată ca un proces unic pentru întregul sistem al administrației publice al țării la macro-, mezo- și micronivel, cu particularitățile respective de manifestare.

Considerăm neântemeiate opiniile expuse de unii autori, chiar și de unii factori de putere, precum că pentru început trebuie efectuată reforma administrației publice locale, iar pe urmă poate fi efectuată și reforma administrației publice centrale. Promovarea acestor idei ne-au adus prejudicii, inconsistența lor se află la suprafață. Fiind într-o legătură indispensabilă, cele două elemente ale unuia și aceluiași sistem, trebuie reformate concomitent, or schimbările din cadrul administrației publice locale se pot produce doar ca urmare a recunoașterii, legiferării și acțiunilor practice întreprinse de organele administrației publice centrale.

Mai mult ca atât, dacă recunoaștem că schimbările intervenite în rezultatul reformei trebuie să contribuie la constituirea și asigurarea unei activități benefice a societății civile prin crearea unui climat favorabil de manifestare a acesteia, atunci nu putem să nu observăm că aceste procese nu pot fi înjumătățite la nivel central și local. În favoarea acestei teze vine și examinarea altor componente ale reformei. Să luăm, de exemplu, elaborarea și implementarea noilor principii ale administrației publice. Este cunoscut faptul că principiul centralismului democratic a suferit faliment atât în teorie, cât și în practica construcției de stat, venind în contradicție flagrantă cu procesele de democratizare din spațiul postsovietic și din țările Europei Centrale și de Est.

La ordinea de zi a apărut necesitatea elaborării (preluării) și implementării unor principii noi, corespunzătoare statului de drept și societății bazate pe democrație. Legiferarea principiilor generale ale suveranității, separației și colaborării puterilor în stat, legalității, logic urmate de principiul autonomiei locale, avea scopul să schimbe inițiativa autorităților administrației publice de toate nivelurile, să stabilească noi raporturi între ele, să armonizeze aceste relații.

Aceasta este o tendință universală a administrației publice, numai că se manifestă diferit în diferite state. Se cunosc mai multe modele de astfel de raporturi.² Modelul autonomiei reciproce cu o pondere mai mare este caracteristic pentru Suedia, Norvegia, modelul agenției pentru Marea Britanie, modelul interacțional este răspândit mai mult în afara continentului european, de exemplu, în Statele Unite ale Americii. În multe din țările europene aceste modele se întâlnesc într-o stare mixtă.

Alegerea unui ori altui model depinde de mai mulți factori și reiese din condițiile concrete de dezvoltare a țării. În cazul Republicii Moldova important era să se înțeleagă utilitatea acelor pârghii din modelele nominalizate, care ar schimba rolul statului în gestionarea afacerilor publice și ca urmare, autoritățile locale ar căpăta un statut nou.

Să urmărim cum au derulat practic procesele de reformare a administrației publice în ultimul deceniu, timp care ne-am deprins să-l numim perioadă de tranziție. În opinia savantului rus B. Rakitski, perioadă de tranziție este considerat timpul pe parcursul căruia se parcurge distanța de la punctul inițial al stării calitative a societății până la o nouă stare calitativă a ei.³ Pentru aceste perioade, de regulă, sunt caracteristice instabilitatea socială, schimbarea rapidă a situațiilor și scenariilor de dezvoltare, constituirea unor noi instituții politice și administrative.

Pornind de la această definiție generală, vom sublinia că perioada de tranziție în sfera administrației publice reprezintă o stare deosebită a întregului sistem al administrației publice, cuprinzând: rețeaua organelor administrației publice, atribuțiile acestor organe, raporturile existente între organele administrației publice de diferite niveluri, pe de o parte, și organele administrației publice și celelalte elemente ale sistemului politic, pe de altă parte.

Administrația publică din perioada de tranziție întrunește elemente ale noului, condiționate de procesele democratice din societate, dar, totodată, persistă și elemente ale trecutului care își găsesc expresie în structuri și metode de

² Glen Wright, The Division of Central-Local Government Functions. În: Public Administration in Transition, Proceedings from the Third Annual Conference held in Bled, Slovenia, March 23-25, 1995, pag.201-223

³ Ракицкий Б. Основы теории переходного периода, Москва, 1990, pag. 264.

activitate învechite, reprezentări și norme de mentalitate perimate, exprimând în totalitatea lor inerția puterii.⁴

Prin urmare, edificarea pe parcursul ultimilor zece ani a unui sistem nou de administrație publică și organizarea funcționării lui presupunea înlăturarea din administrația publică a elementelor învechite și depășite și ajustarea administrației publice la cerințele noi de activitate. Aceasta înseamnă nu numai crearea noilor structuri ale puterii și organizarea funcționării lor, dar și depășirea contradicțiilor dintre sarcinile de edificare a administrației publice moderne și moștenirea nedemocratică ce se mai manifestă în activitatea instituțiilor respective.

Vom menționa că intensitatea transformărilor în administrația publică după 1990 a fost destul de neuniformă. Analiza desfășurării lor ne permite să facem o periodizare a acestor transformări, punând la bază următoarele criterii:

- adoptarea deciziilor politice ce-au influențat starea administrației publice și au facilitat modificările sale;
- elaborarea cadrului legislativ ce reglementează activitatea administrației publice;
- efectuarea modificărilor concrete în sistemul instituțional și funcțional al administrației publice;
- dependența procesului de reformare a administrației publice de organizarea administrativ-teritorială a țării;
- derularea activităților practice în activitatea organelor administrației publice.

Pornind de la aceste criterii, deosebit, în viziunea noastră, trei etape în procesul de reformare și edificare a sistemului actual de administrație publică.

Prima etapă cuprinde perioada iunie 1990 - august 1994. Ea ține de inițierea, desfășurarea și evoluția democratică a societății care a facilitat transformări serioase în sistemul politic, economic, social, care, la rândul lor, au contribuit la o reconștientizare a rolului administrației publice în viața societății.

Adoptarea Declarației de Suveranitate din 23 iunie 1990⁵, Decretului cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990⁶ și realizarea în practică a prevederilor acestor documente politice au influențat direct administrația publică și au inițiat procesul demontării sistemului totalitar, făcând posibilă schimbarea esenței și naturii puterii de stat în general, puterii executive în particular și ad-

⁴ Milan Ftachik, *The Legacy of Communism*. În: *Public Administration in Transition*, Bled, Slovenia, 1995, pag.44-49.

⁵ *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr.8, pag.498-499.

⁶ *Ibidem*, pag.297-298.

ministrației publice, în special. Cu toate că administrația publică rămânea, deocamdată, afectată de moștenirea trecutului, totodată se deschideau orizonturi atractive ale schimbărilor și modificărilor, exprimate în reprezentările despre o administrație publică modernă.

Aceste reprezentări au căpătat un conținut nou odată cu instituțioalizarea funcției prezidențiale la 3 septembrie 1990,⁷ care a deschis posibilități reale de sporire a eficienței puterii executive și, respectiv, a administrației publice, care după declararea independenței capătă posibilități de a se manifesta într-un nou mediu.

În acești ani s-au făcut unele încercări de a extinde procesele reformatoare și în administrația publică locală prin adoptarea la 10 iulie 1991 a Legii “Cu privire la bazele autoadministrării locale”⁸ care așa și nu a fost pusă în aplicare. Administrația publică locală era reglementată de un Regulament provizoriu⁹ care nu putea satisface deplin cerințele autorităților administrației publice locale ce activau în condițiile unei democratizări ascendente a societății.

N-au avut succes nici propunerile înaintate de Comisia permanentă a Parlamentului pentru autoadministrarea locală și economia locală pe parcursul anilor 1991-1992 privind optimizarea dimensiunilor unităților administrative teritoriale până la 7-9 județe în locul celor 40 de raioane și 10 orașe de subordine republicană existente în acel timp. Conjunctura politică, precum și interesele de grup n-au favorizat acceptarea acestor propuneri.¹⁰

Printre obstacolele cu care se confruntă realizarea reformelor administrației publice în alte țări cele mai frecvente în literatura de specialitate sunt numite: influența moștenirii din trecut, tradiționalismul exagerat, diversitatea etnoculturală și lingvistică, gradul de competență a guvernanților.¹¹ Considerăm că cele enumerate mai sus pot fi calificate ca obstacole și în desfășurarea reformei administrației publice în Republica Moldova.

Ne convingem de aceasta analizând și cea de-a doua etapă, care cuprinde perioada august 1994 - noiembrie 1998. Conținutul principal al acestei etape

⁷ Legea cu privire la instituționalizarea funcției de Președinte al Republicii Sovietice Socialiste Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova din 3 septembrie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 9,

⁸ Legi, Hotărâri și alte acte normative, Vol.I, Chișinău, 1991.

⁹ Curierul de seară, 1991, 24 iulie.

¹⁰ Mihai Cotorobai, Descentralizarea și autoadministrarea locală. Cerințe ale timpului // Administrarea publică, 1993, nr.1, pag. 27.

¹¹ Gerald E. Caiden, Administrative Reform. Comes of Age, New York, 1991, pag. 47-48.

il constituie, în primul rând, faptul că administrația publică și-a găsit reglementare constituțională. Consfințind principiile de organizare și funcționare a administrației publice, Constituția facilitează procesele reformatoare, creează fundamentul politic și juridic pe care ulterior se edifică relații noi, specifice unei administrații publice moderne.

În această perioadă s-a înviorat crearea cadrului legislativ pentru administrația publică. În această ordine de idei, se miza mult pe legile adoptate la 7 noiembrie 1994 privind administrația publică locală și privind organizarea administrativ-teritorială.¹²

Prima lege, chiar în pofida unor neajunsuri, purta, în temei, un caracter reformativ și a fost elaborată ținându-se seama de unele tradiții europene, inclusiv de promovarea conceptului autonomiei locale enunțat în Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale.¹³

A doua lege, privind organizarea administrativ-teritorială, nu aducea nimic nou, reconfirmând, de fapt, vechea structură administrativ-teritorială, care nu ținea seama de noile realități.

Datorită acestui fapt, ne-am aflat în fața unei contradicții vădite între natura, în principiu, inovatoare a Legii privind administrația publică locală și caracterul conservativ, inadecvat pentru realizarea autonomiei locale a legii privind organizarea administrativ-teritorială. Acesta a fost unul dintre blocajele principale care au frânat desfășurarea reformei administrației publice în perioada respectivă.

Această contradicție a fost soluționată în noiembrie 1998, odată cu adoptarea actualelor legi privind organizarea administrativ-teritorială¹⁴ și privind administrația publică locală¹⁵, care au și pus începutul celei de-a treia etape de reformare a administrației publice. Dacă vom adăuga aici că legile nominalizate au fost urmate ulterior de legile privind finanțele publice locale¹⁶ și cu

¹² Legea nr. 310 privind administrația publică locală; Legea nr.307 privind organizarea administrativ-teritorială // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.3-4, 14 ianuarie.

¹³ Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale. Romanian, German and Hungarian versions, Consil of Europe, Strasbourg, 1993.

¹⁴ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.116-118, 30 decembrie.

¹⁵ Legea privind administrația publică locală din 6 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.14-15, 12 februarie.

¹⁶ Legea privind finanțele publice locale din 9 iulie 1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.101-102, 16 septembrie.

privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale,¹⁷ atunci va fi justificată marcarea acestei perioade ca etapa reformării mai active a administrației publice.

Particularitățile acestei perioade, constau în faptul că a fost depășită atitudinea fragmentară față de reforma administrației publice. Învățămintele acumulate din evoluția reformei administrației publice la etapele anterioare, și am dori să credem că anume așa și este, au făcut posibilă abordarea, mai mult sau mai puțin, în complex a reformei administrației publice. Aceasta a devenit posibilă datorită faptului că accentul a fost pus pe componentele prioritare ale reformei și anume pe schimbările în organizarea administrativ-teritorială a țării și, în legătură cu aceasta, pe reorganizările instituționale și modificările funcționale la toate cele trei niveluri: central, județean și local.

Schimbările structurale și statutare ale unităților administrativ-teritoriale au căpătat un nou conținut după alegerile locale din 23 mai 1999, în rezultatul cărora au fost constituite autoritățile administrației publice locale. Prin aceasta, procesele reformatoare capătă un nou conținut, atât pentru administrația publică locală, cât și pentru administrația publică centrală, chemate să pună în aplicare împreună noile mecanisme de administrare în condițiile descentralizării și descentralizării administrative.

În acest context se înscrie instituționalizarea funcției de prefect ca reprezentant al Guvernului pe plan local și administrator al serviciilor publice descentrate ale ministerelor, departamentelor și ale altor autorități ale administrației publice de specialitate în unitățile administrativ-teritoriale. Ea constituie acea verigă administrativă prin care se realizează administrația de stat teritorială și raporturile dintre administrația publică centrală și cea locală.

Este bine cunoscut faptul că nici un stat nu renunță la pârghiile sale de conducere și reglementare, problema constă doar în găsirea modalităților prin care statul efectuează această conducere¹⁸. Desconcentrarea administrativă reprezintă una din aceste modalități. În legătură cu aceasta, considerăm neînțelese intențiile făcute publice în ultimul timp despre o posibilă desființare a instituției prefectului. Faptul că această instituție aflată în proces de constituire, îndeosebi în plan funcțional, n-a reușit, deocamdată, să se manifeste plenar, nu ține de natura administrativă a acestei instituții, dar mai mult de imperfecți-

¹⁷ Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale din 16 iulie 1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.124-125, 11 noiembrie.

¹⁸ Правительство, министерство и ведомство в зарубежных странах, Москва, 1994.

unea mecanismelor de activitate a ei, și nu în ultimul rând de profesionalismul cadrelor care activează în aceste instituții.

Pornind de la aceasta, considerăm oportun să se meargă nu pe calea desființării instituției prefectului, dar pe cea a identificării și înlăturării blocajelor ce frânează într-adevăr activitatea sa controversată.

Pe aceeași cale trebuie să se meargă și în evaluarea gradului de eficiență a reformei administrativ-teritoriale. Consider că nu este cazul să aducem noi argumente în favoarea actualei structuri administrativ-teritoriale spre care am parcurs o cale anevoioasă și la care am ajuns cu o mare întârziere.

Marele cărturar și om politic Dimitrie Cantemir spunea: “Semnul înțelepciunii este ca din cele văzute și auzite a aduce la minte cele nevăzute și neauzite și a socoti cele viitoare din cele trecute”. Urmând acest sfat, astăzi trebuie să fim preocupați nu de revizuirea structurii administrativ-teritoriale, dar de o mai bună gestionare a ei.

Ceea ce s-a produs în 1998 a fost, de fapt, o divizare administrativ-teritorială, subînțelegându-se prin aceasta actul de împărțire a teritoriului țării în mai multe unități administrativ-teritoriale. Noțiunea de organizare administrativ-teritorială este mai largă și conține pe lângă actul divizării, activitatea organelor de stat în vederea soluționării tuturor problemelor ce derivă din acesta, adică desfășurarea unui șir de activități, menite să asigure funcționalitatea unităților administrativ-teritoriale.

În acest sens, folosindu-ne de prioritățile ce le oferă noua organizare administrativ-teritorială, ar fi binevenită elaborarea unei noi politici regionale bazate pe recunoașterea de către stat a existenței unei sfere aparte de interese, purtători ai cărora sunt comunitățile locale. Județul, ca unitate administrativ-teritorială, trebuie să devină treptat un veritabil centru al vieții politice, economice și social-culturale a țării. Iar pentru a dobândi aceasta, trebuie să se meargă, pe de o parte, pe calea consolidării instituționale și economico-financiare a unităților administrativ-teritoriale, iar, pe de altă parte, pe calea modificării funcțiilor administrației publice de stat, ele fiind orientate spre soluționarea problemelor strategice, de perspectivă ale țării.

Prin urmare, cei zece ani de experiență ne indică necesitatea respectării principiilor *continuității*, *consecutivității* și *imparțialității*. Ele presupun că toate schimbările din administrația publică trebuie să reiasă din logica evoluției sociale. Activitățile, odată începute, cer a fi duse la bun sfârșit. Schimbările preconizate nu trebuie să fie o expresie a intereselor de grup sau să dea prioritate anumitor poziții subiective, indiferent de la cine vin ele. Respectarea aces-

tor principii cere o înaltă cultură politică, urmată de niște exigențe ce pornesc de la prioritățile naționale față de oricare alte interese.

Cei zece ani de experiență demonstrează că astăzi în administrația publică nu sunt mai puține probleme decât la începutul reformării ei și aceasta este firesc. Nu-i firesc însă altceva. În al unsprezecelea an de la adoptarea *Decretului cu privire la puterea de stat* noi n-am dobândit încă depolitizarea reală a aparatelor organelor administrației publice, acțiune prevăzută de acest document și îndeplinirea căreia nu cere investiții, decât poate în personalul profesionist, care trebuie să vină în locul celui politizat. Realizarea acestei cerințe ar spori gradul de stabilitate a funcționarilor publici și, respectiv, ar spori eficacitatea muncii lor.

Cei zece ani de experiență ne fac să fim, într-un fel, insatisfăcuți de cele realizate în administrația publică și aceasta din cauza incoerenței acțiunilor, suportului științific insuficient, cadrului legislativ imperfect, schimbărilor lente de mentalitate, formalismului în atitudini, dogmatismului unei părți a clasei politice și administrative.

Cei zece ani de experiență ne mărturisesc că transformările din administrația publică efectuate în acest timp, în pofida tuturor neajunsurilor existente, au schimbat totuși locul și rolul administrației publice în sistemul social. În scopul asigurării continuității și ireversibilității proceselor inițiate se consideră oportună elaborarea, la nivel național, a unui Program de dezvoltare a administrației publice pentru o perioadă de 4-5 ani care, pornind de la o analiză a stării actuale a administrației publice, ar trasa măsuri organizatorice, economico-financiare, metodico-instructive, informaționale, de pregătire a cadrelor, de dezvoltare a infrastructurii administrației publice.

Cei zece ani de experiență ne dovedesc încă un adevăr incontestabil. Procesele reformatoare din administrația publică cer a fi gestionate, or lipsa acestei gestionări s-a făcut observată pe parcursul tuturor acestor ani. Abilitarea exclusivă a unuia dintre viceprim-miniștri cu aceste atribuții, în subordinea căruia ar fi structurile guvernamentale menite să elaboreze și să realizeze politica de stat în domeniul administrației publice, ar favoriza soluționarea multor probleme abordate mai sus.

Și, întrucât reforma administrației publice servește ca suport pentru toate celelalte reforme, aceasta ar avea un impact pozitiv asupra desfășurării lor.

SISTEMUL DE GUVERNARE ȘI ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ÎN SUEZIA

*Revista metodic-științifică trimestrială
Administrația Publică, nr.2, 2002*

După dimensiunile teritoriului Suedia ocupă al cincilea loc între țările europene, cedând, în acest sens, doar Rusiei, Ucrainei, Franței și Spaniei. Având o suprafață de 450 mii km² și o populație de 9 mln. locuitori, Suedia este divizată actualmente din punct de vedere administrativ-teritorial în 21 comitate (lan) și 289 municipalități (kommun). Sistemul suedez de guvernare și de administrație publică este divizat, respectiv, în trei niveluri: guvernul și alte instituții centrale, comitatele regionale și municipalitățile locale.

Fiind la mijlocul sec. al XIX-lea una dintre cele mai sărace țări din Europa, șaptezeci la sută din populația căreia se îndeletnicea cu agricultura, Suedia a devenit pe parcursul ultimului secol una dintre cele mai bogate țări din lume cu o pondere de două procente a populației încadrată în agricultură, asigurând o longevitate medie a vieții pentru bărbați de 76,7 ani și pentru femei de 81,8 ani [1].

Succesele Suediei în domeniul dezvoltării social-economice și asigurării unei înalte bunăstări a populației în mare măsură se datorează sistemului de guvernare și de administrație publică care are la bază autentice valori democratice.

I. Sistemul politic suedez și semnificația valorilor democratice în constituirea unei administrații publice eficiente

Sistemul politic din perspectivă politologică reprezintă ansamblul concepțiilor politice, relațiilor politice, instituțiilor politice și raporturilor între ele. Prin sistemul politic se înfăptuiește, practic, posibilitatea cetățenilor de a decide în cunoștință de cauză, asupra posibilelor orientări ale întregii activități a organelor statului, sunt definite și consacrate instituțiile care le asigură drepturile și libertățile, inclusiv mecanismele la care pot recurge în situațiile în care

acestea ar fi încălcate. Aceste valori își găsesc reflectare în legea fundamentală a statului - Constituția, care reflectă tipul de structuri și mecanisme politice, legalizând într-o formă sau alta mecanismele de exercitare a puterii, care și semnifică un anumit regim politic.

Vom menționa că un regim politic pe deplin democratic, asemenea celui din Suedia, bazat pe principiul separației puterilor în stat și pe o bogată tradiție a pluripartitismului, se reflectă într-o gamă largă de garanții constituționale, în mecanisme sigure și eficiente de garantare a drepturilor omului. Printre acestea am nominaliza sistemul de instituții chemate să asigure participarea cetățenilor la conducere, dreptul acestora de a-și alege și de a-și demite reprezentanții, precum și de a contribui în mod activ la toate formele, treptele și modalitățile prin care se exercită puterea

Constituția Suediei se deosebește de constituțiile altor state prin aceea că este alcătuită din patru documente separate [2]:

1. Actul despre forma de guvernare (Regeringsformen) adoptat în redacția actuală în anul 1974, înlocuindu-l pe cel adoptat în anul 1809.

2. Actul despre succesiune (Successionsordningen) adoptat în 1810, în care s-au făcut unele modificări în anul 1979.

3. Actul despre libertatea presei (Tryckfrihetsförordningen) care își are originea la 1766, adoptat într-o redacție nouă în 1949.

4. Legea privind libertatea opiniilor I (Yttrandefrihetsgrundlagen) adoptată în 1991.

La aceste patru documente fundamentale, care în totalitatea lor alcătuiesc Constituția Suediei, se mai alătură și *Actul despre Rikstag* (Riksdagsordningen) adoptat în 1974 care reprezintă un document intermediar între legea fundamentală și legile obișnuite și prin care se reglementează activitatea Parlamentului.

Cel mai important document constituțional este *Actul despre forma de guvernare*[3]. El conține principiile de guvernare, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, reglementează activitatea Șefului Statului (regelui), Parlamentului, Guvernului, precum și raporturile dintre aceste instituții. Articolul unu al acestui document [4] stipulează că toată puterea publică în Suedia provine de la popor și se realizează la nivel național pe calea democrației reprezentative parlamentare, iar la nivel local prin intermediul organelor de autoadministrare. Pornind de la aceste principii, vom sublinia că în cadrul sistemului suedez de administrație publică se evidențiază clar două subsisteme: organele administrației publice de stat și organele de autoadministrare locală de nivel regional și municipal cu autorități deliberative și executive.

De menționat că între aceste tipuri de organe este efectuată o strictă delimitare a competențelor privind sferile de activitate și modalitățile de exercitare a puterii publice pe cale deliberativă sau executivă la nivel central, regional și municipal.

Actul despre succesiune [5] reglementează modalitatea de transmitere a tronului regal. Regele nu posedă putere politică și, practic, nu participă în viața politică a țării. El reprezintă națiunea și în conformitate cu Constituția este Șeful Statului. În acest rol regele exercită numai funcții ceremoniale.

Suedia are tradiții bogate privind participarea cetățenilor în viața politică și administrativă a țării. *Actul despre libertatea presei* [6] și *Legea privind libertatea opiniilor* [7] deschid niște posibilități largi de participare a cetățenilor, atât prin intermediul mass-media, cât și prin alte mijloace la discutarea politicilor publice, la identificarea căilor și modalităților de implementare a lor. Atât la nivel central, cât și cel regional și local cetățenii participă activ în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, au acces liber la ședințele autorităților deliberative, își pot exprima opiniile pe orice problemă pusă în dezbatere.

Aceste valori democratice, care constituie baza sistemului politic suedez și se sprijină pe tradițiile unei culturi înalte privind respectarea legilor, servesc drept piloni morali pentru sistemul administrației publice suedeze.

II. Conducerea politică și mecanismele de interferență cu administrația publică

Un sistem politic democratic asigură un raport pozitiv de compatibilitate între conducerea politică și administrația publică care are menirea să realizeze valorile politice prin care se exprimă interesele generale ale societății organizate în stat. Cazul Suediei este un exemplu grăitor în favoarea existenței unor mecanisme eficiente de interferență între conducerea politică și administrația publică.

Parlamentul (Rikstagul) - organul reprezentativ suprem în stat, din 1971 este unicameral, până atunci, cu începere din 1866 fiind bicameral. El este constituit din 349 de membri, actualmente din reprezentanții ai șapte partide politice, aleși pe un mandat de 4 ani prin sistemul proporțional. În componența Parlamentului actual, a cărui mandat expiră în septembrie curent, sunt 155 femei. Activitatea Parlamentului este reglementată în afară de Actul despre guvernare și de o lege specială Actul despre Rikstag [8]. În conformitate cu această lege funcțiile de bază ale Parlamentului sunt cea legislativă și cea de control asupra activității guvernului și a altor instituții de stat. Parlamentul examinează anual în jur de 200 proiecte de legi prezentate de guvern și aproape 3000 de diferite inițiative legislative ale membrilor Parlamentului [9]. Un

rol deosebit le revine în activitatea Parlamentului Comisiilor permanente care sunt 16 la număr și sunt responsabile de diferite sfere de activitate.

Procesul legislativ prevede, după inițiativa legislativă de care beneficiază membrii Parlamentului și ai Guvernului, examinarea proiectelor de legi de către Consiliul Legislativ. Acesta este un organ independent format încă în 1909, a căror atribuții sunt stipulate în Constituție [10] și descrise detaliat într-o lege specială. El este format din 6 judecători ai Curții Supreme de Justiție și ai Curții Supreme Administrative. Sarcina Consiliului Legislativ este de a examina și de a aviza proiectele de legi apriori prezentării lor spre adoptare în Parlament la obiectul constituționalității și consecințelor ce pot deriva din adoptarea lor. Această modalitate face posibilă asigurarea unei calități sporite a legilor adoptate și contribuie la o mai mare durabilitate a procesului de implementare a prevederilor lor.

Pentru asigurarea unei conduceri politice eficiente Parlamentul folosește și mecanismele de control asupra activității Guvernului [11]. O modalitate de control sunt *întrebările* și *interpelările* adresate miniștrilor pe diferite probleme ce țin de activitatea lor. Cu drepturi deosebite de control asupra activității Guvernului este abilitată Comisia Constituțională a Parlamentului (una dintre cele 16 comisii permanente), care este în drept să asculte dările de seamă ale membrilor Guvernului, despre rezultatele cărora informează Parlamentul.

Parlamentul este în drept, de asemenea, să exprime în caz de necesitate, *vot de neîncredere* unui ministru sau chiar întregului Guvern, dacă aceasta o cer cel puțin 35 parlamentari și propunerea dată este votată de 175 dintre cei 349 membri ai Parlamentului.

Organul legislativ suprem efectuează și controlul asupra activității aparatului de stat prin grupul de revizori ai Parlamentului în componența a 12 deputați asistați de 25 funcționari. O atenție deosebită în efectuarea acestor controale se acordă utilizării raționale și eficiente a resurselor statului.

Încă o modalitate de control se efectuează prin cei patru *Ombudsmani* numiți de Parlament și abilitați cu dreptul de a controla activitatea organelor de stat și municipale, atât după propria inițiativă, precum și la solicitarea cetățenilor, care consideră că le-au fost încălcate anumite drepturi.

Un rol deosebit în Suedia îi revine Guvernului (Regering). Procedura de investitură a Guvernului prevede numirea Primului Ministru de către Parlament la propunerea Președintelui Parlamentului (Talman). Ulterior, Primul Ministru numește miniștrii. Guvernul este responsabil politic în fața Parlamentului. În componența actualului Guvern activează 22 miniștri (7 fără portofoliu), jumătate dintre ei fiind femei.

Dat fiind faptul că Șeful Statului (regele), exercită doar funcții ceremoniale, Guvernul deține puterea politică și este abilitat cu funcții de organizare a executării cadrului legislativ, de promovare a politicii interne și externe a statului. În acest scop Guvernul formează și are în subordinea sa, în afară de ministere, un șir de agenții cu prelungiri teritoriale care exercită administrația de stat.

Guvernul coordonează activitatea administrației publice prin câteva subdiviziuni speciale ale Ministerului Finanțelor și ale Ministerului Justiției. Ultimul are în structura sa doi miniștri, ambii membri ai Guvernului, unul dintre ei fiind responsabil pentru democrație și administrația publică. Subdiviziunile respective sunt preocupate în temei de elaborarea cadrului legislativ privind administrația publică și evaluarea proceselor ce se desfășoară în acest domeniu.

Tot pe lângă Ministerul Justiției activează Agenția Juridică, Financiară și Servicii Administrative a cărui conducător este numit de Guvern. Acestei Agenții, de rând cu alte atribuții, îi revine misiunea de a aviza cererile înaintate de municipalități privind modificările în divizarea administrativ-teritorială în condițiile când o unitate administrativ-teritorială se divizează în mai multe unități ori când câteva unități administrativ-teritoriale doresc să se unească în una singură, sau când o singură localitate intenționează să se alipească la o altă unitate administrativ-teritorială.

În toate aceste cazuri Agenția respectivă efectuează investigațiile privind situația economică, demografică, socială din localitățile care înaintează cererea. Dacă rezultatele investigațiilor sunt pozitive se purcede la studierea opiniei publice prin referendum sau sondaj. În caz că populația nu este de acord cu schimbările propuse cazul este închis. Dar dacă rezultatul studierii opiniei publice este pozitiv se fac modificările respective în divizarea administrativ-teritorială, care intră în vigoare la începutul noului an financiar sau chiar odată cu începerea unui nou mandat al autorităților locale, care coincide cu mandatul Parlamentului dat fiind faptul că alegerile au loc concomitent, odată la patru ani în a treia duminică a lunii septembrie.

Credem că alegerea concomitentă a Parlamentului și autorităților deliberative regionale și municipale cu o durată unică a mandatului formează un mecanism eficient de lansare și implementare ulterioară a politicilor publice care au ca scop satisfacerea intereselor generale ale electoratului, care contribuie la formarea autorităților respective. Astfel, conducerea politică punând în aplicare mecanismele de interferență cu administrația publică, asigură continuitatea și ireversibilitatea proceselor administrative.

III. Administrația publică de stat și ramificările ei teritoriale

Pentru sistemul suedez de administrație este caracteristic, după cum a fost menționat deja, o delimitare strictă între administrația de stat și autoadministrarea locală. Administrația publică de stat este prezentă la toate cele trei niveluri: la cel central este reprezentată de Guvern, ministere, agenții guvernamentale și ministeriale; la cel regional administrația de stat este reprezentată de guvernator, consiliul administrativ și de filialele regionale ale agențiilor guvernamentale; la nivel municipal administrația de stat este prezentă prin unele servicii prestate populației care derivă din acțiunile reprezentanților agențiilor regionale plasate în localitățile respective.

Ministerele (departamentele) reprezintă acele instituții care au ca sarcini de bază pregătirea proiectelor de legi, elaborarea regulamentelor, instrucțiunilor și a altor documente instructive pentru organele administrației publice, numirea funcționarilor publici, examinarea propunerilor și doleanțelor cetățenilor, precum și colaborarea cu instituții similare din străinătate.

În Suedia activează 13 ministere și anume: ministerul justiției; afacerilor externe; apărării, ocrotirii sănătății și asigurării sociale; transporturilor și telecomunicațiilor; finanțelor; învățământului și științei; agriculturii; muncii; culturii; industriei și comerțului; afacerilor interne, ocrotirii mediului [12].

Cea mai înaltă funcție publică din fiecare minister este cea de viceministru, care este responsabil în fața ministrului (membrului guvernului) despre activitatea curentă a ministerului. Viceministrii, consilierii politici și conducătorii serviciilor de informații ale ministerelor sunt numiți în funcție de către guvern și își dau demisia la schimbarea guvernului. Ceilalți funcționari ai ministerelor sunt funcționari de carieră și schimbarea guvernului nu le afectează stabilitatea în funcție.

În afară de ministere, la nivel central mai funcționează peste 80 de agenții guvernamentale și ministeriale în atribuțiile cărora intră diferite sfere de activitate, în majoritatea cazurilor prestarea serviciilor către populație. Directorii generali ai acestor agenții sunt numiți de guvern pentru o perioadă de șase ani. Agențiile beneficiază de un grad sporit de autonomie în activitatea lor, au organe colegiale de conducere, elaborează și înaintează Guvernului propuneri privind sferile de activitate.

La nivel regional administrația de stat este reprezentată de *guvernator* care este numit în funcție de către guvern pentru o perioadă de 6 ani, asistat de un Consiliu administrativ (*lansstyrelser*). Această structură a fost instituită încă în anul 1634 și avea de la început funcții de organizare a activităților de

colectare a impozitelor fiscale. În zilele de astăzi aceste autorități îndeplinesc un spectru mult mai larg de activități care sunt axate pe gestionarea la nivel regional (de comitat) a serviciilor prestate de instituțiile de stat, asigurând astfel realizarea obiectivelor naționale [13].

În afară de aceste funcții axate la nivel central, Consiliile administrative de comitat evoluează și decid asupra unui spectru larg de probleme, principalele dintre ele fiind: planificarea și dezvoltarea regională; drumurile și traficul rutier; învățământul; piscicultura; agricultura; protecția mediului; ocrotirea sănătății, inclusiv controlul sanitar al alimentelor; apărarea civilă.

Vom menționa că consiliile administrative ca instituții regionale a administrației de stat sunt înalt apreciate în Suedia [14] și rolul lor urmează să fie consolidat. În ceea ce privește guvernatorul de comitat se consideră că el este mai degrabă un reprezentant al Comitatului în relațiile acestuia cu Guvernul central decât un reprezentant în teritoriul al guvernului central.

La nivel regional își au ramificările lor și unele agenții centrale. De regulă, aceste agenții sunt în subordinea directă a agențiilor-mamă. Pentru a ameliora coordonarea între agențiile de comitat și consiliile administrative, guvernatorul de comitat exercită funcția de președinte al comitetului consultativ menit să asigure coordonarea activităților în teritoriul a acestor agenții. Unele dintre aceste agenții de comitat prestează servicii și la nivel municipal.

După cum observăm administrația de stat este bine definită atât instituțional, cât și funcțional la toate cele trei niveluri: central, regional, municipal.

IV. Autoadministrarea publică locală și particularitățile ei

Autoadministrarea publică locală în Suedia are rădăcini istorice adânci. Încă în anul 1862 Parlamentul a adoptat „ordonanțele privind administrația publică locală” [15] ce puneau bazele administrației autonome la nivel local. Municipalitățile și comitatele au fost investite cu împuterniciri menite să presteze servicii pe teritoriul lor și să poată recurge la un sistem de taxare pentru finanțarea acestor activități.

Trebuie de menționat că pe parcursul anilor a avut loc o redistribuire progresivă a funcțiilor către autoritățile locale ce au intensificat procesul de descentralizare în Suedia. Ce-i drept, în activitatea consiliilor de comitat s-au produs mai puține schimbări atât în ceea ce privește delimitarea teritorială, cât și a funcțiilor. Aceasta însă nu se referă la municipalități care au fost supuse unor schimbări impunătoare atât privind numărul lor, cât și abilitarea lor cu competențe și responsabilități.

Astfel, numărul comitatelor (regiunilor) a rămas neschimbat din anul 1862 până în anul 1970, când ele au fost reduse de la 25 la 23 unități, iar din 1999 până în prezent sunt 21 comitate. Numărul locuitorilor unui comitat variază de la 135 mii pentru cel mai mic comitat, până la 1 mln. 700 mii locuitori pentru cel mai mare comitat [16].

Autoritatea deliberativă în fiecare *comitat* este Consiliul de comitat (landsting) membrii căruia sunt aleși la fiecare patru ani în timpul alegerilor generale ce au loc o dată cu alegerile parlamentare și cele ale consiliilor municipale. Consiliile de comitat adoptă la ședințele lor- assembleie, orice decizie de principiu ce intră în sfera lor de competență, cum ar fi adoptarea bugetului, fixarea nivelului de impozitare, soluționarea altor chestiuni financiare importante.

Consiliile de comitat sunt în drept să-și aleagă un comitet executiv în funcțiile căruia intră organizarea și supravegherea executării deciziilor adoptate de assembleia Consiliului respectiv. Legea privind administrația publică locală în Suedia din 1991 [17] a suspendat mai multe restricții referitoare la organizarea internă a Consiliilor de comitet și a municipalităților, lăsând consiliilor respective mai multă inițiativă pentru determinarea propriei structuri organizatorice pe care se bazează gestiunea afacerilor regionale și municipale.

Scopul principal și atribuțiile majore ale Consiliilor de comitat constau în dezvoltarea rurală a transportului, ocrotirii sănătății, turismului, învățământului, îndeosebi celui medical, precum și a unor sfere ale culturii. Aproximativ 80% din ansamblul de activități ale consiliilor de comitat îl constituie ocrotirea sănătății [18].

În afară de aceste atribuții, Consiliul de comitat își are rolul său în dezvoltarea regională. Consiliul este chemat să încurajeze cooperarea între Consiliul administrativ de comitat, comisia forței de muncă de comitat, asociația autorităților și întreprinderilor în vederea dezvoltării regionale.

Municipalitățile au fost supuse, după cum a fost menționat, mai multor schimbări. Până în anul 1952 a fost caracteristică o fărâmițare a lor. Astfel, către perioada nominalizată existau 2.500 municipalități (comune), 53% dintre care aveau un număr mai puțin de 1000 de locuitori. După prima etapă de reorganizare, numărul municipalităților a fost redus până la 1037 unități, iar la cea de-a doua etapă către anul 1976, până la 278 municipalități [19]. În prezent în Suedia sunt 289 municipalități, dintre ele 65 au o populație de la 3 mii până la 10 mii locuitori; 125 - de la 10 mii până la 25 mii locuitori; 57- de la 25 mii până la 50 mii locuitori; 31- de la 50 mii până la 100 mii locuitori; 11 municipalități au o populație mai mare de 100 mii locuitori [20].

Aceste schimbări au consolidat potențialul economic, financiar și uman al municipalităților, au creat condiții mai favorabile pentru realizarea autonomiei locale.

Municipalitățile activează într-un regim de autonomie locală care se manifestă, începând de la constituirea autorităților municipale (Consiliului și Comitetului executiv), stabilirea de sine stătătoare a structurii și statelor de personal, organizarea activităților interne și externe și, terminând cu elaborarea și executarea bugetului municipalității.

Astfel, municipalitatea Gnesta situată la 70 km de or. Stockholm, cu o populație de 10 mii de locuitori, una dintre municipalitățile mici din țară, are un Consiliu municipal compus din 31 de membri, ales prin scrutin electoral, abilitat cu funcții deliberative și un Comitet executiv format din 13 membri asistat de un aparat de 35 de funcționari publici. Bugetul acestei municipalități pentru anul 2002 constituie 34 mln. dolari S.U.A., din ei 30 mln. sunt surse proprii și 4 mln. constituie granturile acordate de Guvern. Consiliul municipal respectiv deține plenitudinea de exercitare a autoadministrării locale delegate lui de cetățenii comunității cu drept de vot, față de care și poartă deplina responsabilitate.

Municipalitățile din Suedia își realizează interesele lor și prin Asociația Autorităților Publice Locale (SALA) care întrunește toate cele 289 de municipalități. Organul suprem al SALA este Congresul care se convoacă o dată la 4 ani și care alege un Consiliu ce activează în perioada dintre congrese asistat de un aparat de funcționari. Asociația este întreținută financiar prin cotizațiile pe care le plătesc municipalitățile.

Activitățile Asociației sunt axate pe câteva direcții cum ar fi: colaborarea cu patronatul și sindicatele vizând condițiile de muncă ale angajaților municipalităților, manifestarea lobbismului formal și neformal față de Guvern privind acțiunile acestuia vizavi de municipalități, prestarea unor servicii de consultanță pentru municipalități. Astfel de Asociații sunt și în cele 21 de regiuni (comitate) ale Suediei care nu se subordonează Asociației de la nivel național.

Prin urmare, sistemul de autoadministrare publică locală în Suedia nu se contrapune administrației de stat, ba dimpotrivă, prezintă o modalitate de a încadra cetățenii în procesul de administrație și de a satisface prin aceasta interesele comunităților locale care sunt o parte componentă a intereselor societății în întregime.

Sistemul suedez de administrație publică prezintă interes pentru Republica Moldova, pentru că în cadrul reformei ce se desfășoară actualmente

la noi în țară, ar putea fi folosite unele aspecte din experiența suedeză, și anume:

- se consideră a fi utile și acceptabile pentru țara noastră unele elemente ale procesului legislativ, inclusiv crearea unui Consiliu Legislativ independent, care ar examina proiectele de legi apriori adoptării lor de către Parlament;

- ținând seama de actualitatea problemelor, vizând organizarea administrativ-teritorială este oportună experiența suedeză privind procedura de efectuare a schimbărilor în organizarea teritoriului țării, inclusiv utilizarea formei democratice de exprimare a voinței cetățenilor prin referendum;

- experiența suedeză a organizării teritoriului țării este un argument în plus în favoarea existenței unităților administrativ-teritoriale de nivel regional și municipal cu un potențial economic, financiar și uman mai mare. Pornind de la aceasta, se consideră neoportună revizuirea actualei organizări administrativ-teritoriale și purcederea doar la optimizarea ei în urma consultării opiniei publice;

- e binevenită practica suedeză privind delimitarea competențelor între administrația publică de stat cu ramificările ei teritoriale și administrația publică locală realizată în regim de autoadministrare care exclude paralelismul și dublarea funcțiilor organelor respective și sporește responsabilitatea lor față de sursa de investire;

- la nivel municipal merită atenție și poate fi utilizată modalitatea de delimitare a competențelor între Consiliul municipal, ca organ deliberativ, și Comitetul executiv al acestuia, precum și abilitarea Consiliului respectiv cu dreptul de a-și stabili structura organizatorică și efectivul de personal necesar pentru realizarea obiectivelor trasate;

- eficiența administrației publice suedeze în mare parte se datorează participării largi a cetățenilor în procesul de elaborare a deciziilor la nivel central, regional și îndeosebi municipal, unde, practic, nu se hotărăște nici o problemă fără studierea opiniei publice. Administrația publică din Republica Moldova ar avea de câștigat în urma implementării unei astfel de practici;

- formarea în Republica Moldova a unei Asociații a Comunelor de tip SALA din Suedia care ar activa cu mult participarea reprezentanților comunităților locale și ar spori durabilitatea deciziilor adoptate de autoritățile centrale, după consultarea unei astfel de organizații, vizând viața comunitară.

Familiarizarea cu experiența organizării și funcționării administrației publice în Suedia în cadrul vizitei de documentare efectuată de autorul acestui studiu, în componența unui grup de funcționari din Republica Moldova în pe-

rioada 09-17 iunie curent, pentru care fapt aduce mulțumiri conducătorilor Proiectului realizat de SIPU Internațional, a fost un bun prilej de a cunoaște un sistem de administrație publică de tip european care se înscrie prin ceea ce reprezintă în aspect organizatoric și funcțional în modelele eficiente de administrație publică.

Referințe:

1. Общие данные о Швеции. Издание Шведского Института (Svenska Institutet). Классификация: ОДТ Nc (Russian), Stockholm, Sweden, Август 2001.
2. The Constitution of Sweden, The Fundamental Laws and The Riksdag Act, Stockholm, 2000.
3. Ibidem, p.63-92.
4. Ibidem, p. 63.
5. Ibidem, p. 135-137.
6. Ibidem, p. 139-166.
7. Ibidem, p. 167-182.
8. Ibidem, p.93-134.
9. Риксдаг Швеции, Stockholm. 1999, p. 12.
10. The Constitution of Sweden, The Fundamental Laws and The Riksdag Act, Stockholm, 2000, p. 79 (art. 18).
11. Ibidem, p. 86-87. Риксдаг контролирует правительство, în Риксдаг Швеции, Stockholm, 1999, p.20-21.
12. Государственное управление в Швеции, Издание Шведского Института (Svenska Institutet) Классификация: ОД55 b Oc, Август 1997.
13. Magne Langset, Nivelul Intermediar de administrare publică și de guvernare în Suedia: structura, istoricul și evoluția recentă. În: Culegerea “Nivelul intermediar al administrației în țările europene”, IEAP, Chișinău 2002, p.386.
14. The County Administrative Board of Stockholm, Stockholm 1999, p. 1-24.
15. Soren Haggroth, Kai Kronvall, Curt Riberdahl, Karin Rudebeck “Swedish Local Government” Traditions and Reforms, The Swedish Institute, Stockholm, 1999, p.8.
16. Municipalities and country councils in Sweden, A description, Stockholm 2000, p.6.
17. The Swedish Local Government Act, Ds 2000:72 Ministry of Justice, Stockholm, 2001.
18. Magne Langset, op. cit., p.392.
19. New Trends in Local Government in Westwrn and Eastern Europe, Edited by Gerard Marconand, Imre Verebelji, Brussels, 1993, p.38-39.
20. Municipalities and country councils in Sweden, A description, Stockholm 2000, p.6.

CORAPORTUL DINTRE REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI PROCESELE DE GLOBALIZARE A DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE

*Materialele conferinței științifico-practice
„Administrarea publică: teorii, practici, perspective”,
Chișinău, AAP, 21 mai 2002*

Din multitudinea de concepte teoretice și practice, care au menirea să explice procesele complicate ce se desfășoară în administrația publică se evidențiază conceptul abordării sistemice a transformărilor din sfera administrației publice produse în ultimii ani și identificarea locului acestora în procesul de edificare a unei societăți moderne.

Prin prezentul studiu intenționăm de a examina prin prisma abordării sistemice fenomenul de coraportare a reformării administrației publice în Republica Moldova la procesele de globalizare a centralizării administrative.

Fără exagerare vom menționa că de competitivitatea sistemului de administrație va depinde soluționarea tuturor celorlalte procese transformatoare din societate, or administrația reprezintă acea instituție publică care pune în aplicare mecanismele de modernizare economică, socială, culturală și de altă natură, ce urmăresc ca scop sporirea gradului de civilizație a țării.

Din aceasta derivă alegerea noastră, fie în favoarea unei administrații capabile să alinieze țara noastră la procesele obiective cu caracter integrator european, având ca suport democrația, diversitatea și valorile general-umane, fie în favoarea unei administrații împânzită de noianul tradiționalismului expirat, având ca suport centralismul și uniformitatea gândirii și acțiunilor.

Din ce trebuie să reieșim noi în această alegere?

În viziunea noastră, pe harta timpului sunt indicate două săgeți: una orientată spre trecut, alta - spre viitor. De altfel, evoluția istorică dintotdeauna a fost o confruntare între nou și vechi, între trecut și viitor. Și de felul cum se soluțio-

nau aceste contradicții, societatea umană fie că progrese, fie că regrese. Aceasta depindea de faptul dacă se ținea sau nu seama de logica evoluției sociale, de caracterul obiectiv al proceselor.

Și cum să nu ne amintim aici de Nicolo Machiavelli care, încă în secolul al XVI-lea, confruntându-se cu scolastica feudală, i-a contrapus acesteia ideile necesității istorice și legităților de dezvoltare, concepții devenite din acel timp izvoare stimulatorii ale gândirii și progresului social. Fiind dezvoltate, ulterior, de Grotius, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau și de alți gânditori ai progresului, aceste concepții au servit drept fundament teoretic pentru schimbările din secolele XVIII-XIX, când s-a desfășurat, de fapt, o revoluție în administrație, punându-se în aplicare principiile separării puterilor în stat, pluralismului politic, implementându-se practica parlamentarismului și sistemelor competitive electorale. Toate acestea, găsindu-și instituționalizare constituțională, pentru început, în SUA la 1787, în Franța - la 1791 și apoi răspândindu-se în majoritatea țărilor lumii, consemnând la timpul lor o expresie a maturității procesului de edificare a unei administrații noi, completamente deosebită de cea din trecut, bazată pe absolutism.

Secolul XX, unul din cele mai supraîncărcate secole în evenimente, fenomene și procese globale, și-a adus aportul său și la globalizarea proceselor din administrația publică. Făcând abstracție de detalii, vom menționa că anume pe parcursul acestui secol istoria a verificat durabilitatea sistemelor de administrație existente care, avându-și originea în sisteme politice diferite - democratic ori totalitar - purtau amprenta acestor sisteme, manifestându-se atât structural, cât și funcțional, într-o formă centralizată ori descentralizată.

Din punct de vedere istoric este demonstrat că sistemele centralizate pot aduce unele rezultate pozitive doar în anumite condiții istorice și într-un interval de timp limitat. Anume din această cauză, la timpul lor, s-au destrămat cele mai mari și mai puternice imperii din lume.

Sistemul centralizat de administrație nu a putut supraviețui și a pierdut competiția în aspect global la sfârșitul sec. al XX-lea, noi fiind martorii acestui proces, cedând locul sistemelor descentralizate care, după natura lor, sunt mai durabile. Ele se bazează pe principii democratice și presupun dreptul comunităților de toate nivelurile de a se administra ele însele, pornind de la dreptul natural al acestora de a-și organiza viața socială, reieșind din interesele oamenilor care formează această comunitate.

După cum se cunoaște, evoluția democratică a societății în plan global a generat două sisteme clasice de administrație locală. Primul este cel anglo-saxon, caracteristic mai mult pentru Marea Britanie, Canada, Australia. Al doilea este

cel continental sau francez, caracteristic pentru Franța, Belgia, Olanda, Elveția și alte state. Aceste sisteme, pe parcursul timpului, s-au influențat reciproc, dând naștere unui sistem mixt, caracteristic mai mult sau mai puțin pentru Germania, Austria, Japonia.

Fără a detalia asemănările și deosebirile dintre aceste sisteme de administrație vom menționa că pentru toate dintre ele, fie și în grade diferite, este caracteristică organizarea și funcționarea administrației în baza principiilor descentralizării și autonomiei locale cu/sau fără existența tutelei administrative din partea autorităților centrale. Important este să subliniem, în contextul tematicii conferinței, că în aspect global, în administrația publică se evidențiază o tendință vădită spre descentralizare.

Țările europene au găsit de cuviință să legifereze această tendință într-un document comun - *Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985[1]. Implementarea la nivel național în majoritatea țărilor europene a prevederilor acestui document a și făcut posibilă omogenizarea sistemelor de administrație în baza principiului descentralizării și autonomiei locale. Aceste principii au fost preluate și de țările care au format în trecut lagărul socialist, după prăbușirea căruia au ales calea democratică de dezvoltare, inclusiv de Republica Moldova.

Pornind, practic, de la același start, distanța parcursă până în prezent de aceste țări, pe calea modernizării formelor de organizare socială, inclusiv a administrației publice, este diferită. Și aceasta din cauza că au fost conștientizate în mod diferit căile, metodele, tehnicile și tehnologiile de reconversiune a administrației publice pe șenile democratice. Țările care au purces pe calea descentralizării administrative reale, au conceput sistemic transformările, vizând implementarea principiilor noi de administrare, au adus în corespundere cu aceste principii organizarea administrativ-teritorială și, respectiv, utilizează pârghii manageriale bazate pe delimitarea strictă a competențelor între administrația publică centrală și cea locală și care au asigurat o coerență a acestor activități, au dobândit rezultate pozitive în majoritatea domeniilor vieții social-politice și economice. Unele dintre ele cum ar fi: Polonia, Ungaria, Cehia, România, sunt candidate la aderarea în Uniunea Europeană.

În ceea ce privește Republica Moldova vom menționa faptul că din start, despre care am vorbit mai sus, noi ne-am dovedit a fi nepregătiți de cursă. Nepregătiți, în primul rând, conceptual. Lipsa unei concepții științifice argumentate, care ar fi ținut seama de tendințele globale spre descentralizare și ar fi trasat unele măsuri concrete, punând accent pe direcțiile prioritare ale transformărilor,

a atras după sine un lanț de activități incoerente, neconsecutive și, în majoritatea cazurilor, părtinitoare și conformiste. Aceasta n-a putut să nu influențeze ritmurile și conținutul reformării.

Referitor la ritmuri vom menționa caracterul tergiversat al schimbărilor. Pe parcursul ultimilor 12 ani el și-a găsit expresie în mai multe procese, eu oprindu-mă, în cele ce urmează, doar la câteva dintre ele, care continuă și în prezent să radieze impulsuri controversate.

Să luăm de exemplu, organizarea administrativă a teritoriului. Sunt convins că toți veți accepta ideea că este o direcție prioritară a reformării administrației publice. Aceasta reiese din necesitatea creării condițiilor favorabile pentru impulsivitatea perfecționării mecanismelor de administrare, care atrag după sine schimbări instituționale și funcționale ale autorităților publice de toate nivelurile: central, regional, local. Și dacă așa este, atunci urmează să recunoaștem că organizarea administrativ-teritorială trebuie să anticipeze alte procese reformatoare.

Deci conform acestei logici, problema în cauză urma să fie rezolvată definitiv încă 10-12 ani în urmă, când au și fost făcute primele încercări, dar care s-au soldat cu nereușite, din motive mai mult politice [2]. În consecință, procesele reformatoare din administrația publică în perioada de până la 1998 au fost supuse multor blocaje. Originea lor pornea din neechilibrul existent în acel timp între declararea constituțională și legală a principiilor descentralizării și autonomiei locale, pe de o parte, și lipsa condițiilor favorabile, inclusiv a mediului teritorial-administrativ adecvat pentru realizarea lor, pe de altă parte.

Anume pornind de la aceasta și punând la bază criteriile: economic, demografic, geografic, istoric și, folosind experiența altor țări, legislația din 1998 [3] depășește această contradicție. Are loc ajustarea teritoriului în dimensiuni județene, unități administrativ-teritoriale, care în virtutea potențialului economic și uman de care dispun, facilitează elaborarea și promovarea unei noi politici regionale, orientate la transformarea lor, pe viitor, în veritabile centre ale vieții politice, economice, social-culturale ale țării.

În pofida faptului că inițierea acestor procese s-a produs cu o anumită doză de melancolism, datorită inerției de care au dat dovadă autoritățile publice județene nou create și gestionării slabe din partea autorităților centrale a proceselor ce derivau din organizarea teritoriului, totuși ulterior, cu excepția ultimului an, s-a observat o activizare și o încadrare tot mai pronunțată a lor în identificarea căilor de dezvoltare durabilă a unităților administrativ-teritoriale.

În aceeași perioadă s-a conturat și un efectiv de cadre care, fiind instruite, au început să însușească modalitățile de exercitare a funcțiilor proprii în spații

geografice noi. Contactele întreținute cu aceste cadre confirmă că majoritatea absolută a lor concep perspectivele dezvoltării țării pe calea consolidării administrației județene și implementării reale a autonomiei locale.

Pornind de la această stare obiectivă a lucrurilor, se vede clar necesitatea asigurării continuității proceselor începute. O revenire la startul din 1990 nu mai poate fi realizată, din simplul motiv că în societate s-au produs schimbări de valori și principii. Deși foarte lent, totuși continuă să se producă schimbări de cultură civică și mentalitate, fenomene, asupra cărora își lasă amprenta povara tradiționalismului exagerat, vârsta, nivelul de studii și nivelul socio-economic al cetățenilor, al clasei politice și administrative.

Despre aceasta ne vorbesc rezultatele Barometrului opiniei publice, efectuat la solicitarea Institutului de Politici Publice de către Institutul de Marketing și Sondaje (IMAS-Inc), în perioada 20-31 martie, curent. Cercetările au fost efectuate pe un eșantion stratificat, probabilist și tristadial de 1149 persoane în vârstă de la 18 ani și mai mult.

La întrebarea: Sunteți de părere că este mai bine ca Republica Moldova să fie organizată pe județe sau pe raioane? - răspunsurile s-au divizat în felul următor: 57% din respondenți au răspuns că e mai bine să fie organizată pe raioane, 24% consideră că e mai bine pe județe, la 15% din respondenți le “e tot una” cum va fi organizată teritorial țara, iar 4% au răspuns că nu știu cum trebuie să fie organizată structura administrativ-teritorială [4].

Deși 57% din respondenți sunt adepți ai raioanelor, o analiză mai profundă a rezultatelor cercetărilor efectuate, sub aspect de vârstă, educație și nivel socio-economic al respondenților, depistează următoarele tendințe, pe care le expunem în tabelul de mai jos.

Tabel

Rezultatele sondajului privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova analizate sub aspect de vârstă, educație și nivel socio-economic al respondenților [5]

		Pe județe	Pe raioane
Vârsta	18-29 ani	31%	48%
	30- 44 ani	28%	54%
	45-59 ani	22%	62%
	60 + ani	13%	66%
Educație	Studii medii incomplete. Școala generală sau profesională	14% 24%	67% 58%
	Liceu, școala postliceală Studii superioare	31% 35%	49% 45%
	Nivel socio-economic	Scăzut Mediu Ridicat	18% 24% 29%

Analizând datele din tabel se poate ușor de depistat tendința crescândă a respondenților de o vârstă mai tânără, cu un nivel de studii mai înalt și cu o stare socio-economică mai bună, care preferă organizarea teritoriului pe județe. Putem observa și o tendință descrescândă a aceluiași categorii de respondenți, care preferă organizarea teritoriului pe raioane. Considerăm că aceasta este o tendință pozitivă, orientată spre viitor, dacă recunoaștem legitatea succesiunii generațiilor și intențiile noastre bune de a avea o populație cărturară și avută. Concluzia care vine de la sine în rezultatul acestei analize, ține de necesitatea unei abordări prin soluționarea anticipată a problemei date, ca să nu mai fie necesar de a reveni la ea, ulterior, și de a irosi timpul și resursele în zadar. Deci preocuparea de bază a noastră trebuie să fie la etapa actuală consolidarea administrației publice regionale (județene) și crearea condițiilor favorabile de realizare a autonomiei locale. Iar aceasta se poate obține doar pe calea descentralizării și nicidecum pe calea restabilirii “verticalei puterii” spre care tot mai mult se acționează în ultimul an.

Aceste intenții vin în contradicție cu procesele de globalizare a descentralizării în administrația publică și cu tendințele obiective privind demopolizarea rolului statului în gestionarea afacerilor publice prin delegarea unor funcții ale lui administrației publice locale.

Hotărârile Curții Constituționale privind neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr.807-XV din 5 februarie 2002 “Cu privire la stabilirea alegerilor locale generale” [6], neconstituționalitatea unor prevederi ale legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 “Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” [7] și unor prevederi ale legii nr.781-XV din 2 decembrie 2001 “Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186 XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală”, vin să confirme odată în plus acest lucru.

Fără a detalia vom menționa că, prin schimbările preconizate, se încalcă principiile democratice ale descentralizării și autonomiei locale, se ignorează principiile eligibilității autorităților administrații publice locale și consultării cetățenilor pe probleme de interes deosebit.

Prin schimbarea raporturilor între administrarea publică centrală și cea locală se revine, de fapt, la unicitatea tipului de stat al administrației, ignorându-se dreptul natural al comunităților locale de a se autoadministra. Astfel, apar unele aberații privind delimitarea competențelor între administrația publică centrală și cea locală, (de exemplu, când președintele executivului raional este concomitent reprezentantul Guvernului în teritoriu), precum și între cele două niveluri ale administrației publice locale. La aceasta vom

adăuga că se întrevede un sistem ierarhizat, autoritar de lucru cu cadrele, inclusiv cu cele eligibile, prin introducerea unor mecanisme de revocare a lor, inadmisibile pentru o societate democratică. Cu alte cuvinte, în aceste intenții predomină concepția etatistă de organizare a administrației publice, ceea ce nu sincronizează cu tendințele de descentralizare a funcției statului, care se manifestă în aspect global.

Situația din ultimul timp a creat o stare de incertitudine pentru mediul politic și administrativ din republică. Ea se caracterizează prin faptul că autoritățile centrale nu-și pot realiza intențiile, fiind nevoite să se conformeze deciziilor instanței de jurisdicție constituțională, iar autoritățile locale, rămânând în așteptarea schimbărilor, au delăsat lucrul, ocupându-se doar cu unele activități curente.

Ce poate fi mai deplorabil decât o asemenea stare de lucruri? Desigur că în astfel de cazuri se caută soluții. Important este că în procesul căutării lor să nu se comită noi greșeli. Dar ele se întrevăd de acum prin intenția fermă de a promova, cu orice preț, fie chiar și peste un an, cele preconizate. Și aceasta în condițiile când organismele respective ale Consiliului Europei, abilitate cu dreptul de avizare și monitorizare, funcționarii publici în exercițiu din republică, majoritatea spectrului politic din țară, opinia științifică - dezagrează aceste intenții. Ar fi de onoarea dirigitorilor reformei de a ține seama de aceste opinii și de a se dezice de unele acțiuni depășite, orientate, spre trecut. Aceasta nu înseamnă că în administrația publică nu trebuie făcute schimbări. Ba da, trebuie și foarte multe, dat fiind faptul că viața socială mereu înaintează noi exigențe față de administrația publică. Numai că aceste schimbări trebuie să corespundă spiritului timpului și tendințelor globale de democratizare a activității administrative. Ele țin mai mult de mecanismele de administrare și de activitatea personalului.

Si, desigur, ele ar trebui să reiasă din Concepția despre lipsa căreia sa menționat mai sus.

Un prim-pas spre ajustarea unor schimbări științific argumentate ar fi elaborarea și adoptarea de către Parlament a unei astfel de concepții. În baza ei, ulterior, se consideră oportun de a elabora, la nivel național, un Program de dezvoltare a administrației publice pentru o perioadă mai îndelungată (7-8 ani). Pornind de la o analiză a stării actuale a administrației publice, Programul respectiv ar urma să traseze măsuri organizatorice, economico-financiare, metodico-instructive, informaționale, de pregătire și perfecționare a cadrelor, de dezvoltare a infrastructurii administrării publice. Realizarea acestui program

trebuie să fie obligatorie pentru toate forțele politice care preiau puterea, asigurând, astfel, continuitatea acțiunilor.

În toate acestea trebuie să se țină seama că evoluția democratică a sistemului politic pe parcursul ultimilor 12 ani a schimbat radical locul și rolul administrației publice în sistemul social. În noile condiții, ea își are legitățile sale de dezvoltare de care trebuie să se țină seama.

Secolul al XXI-lea va fi secolul cooperării și integrării interstatale. Aceste procese se vor desfășura atât în plan global, cât și european. Una din condițiile ce va facilita participarea Republicii Moldova în procesele de cooperare și integrare europeană va fi indiscutabil ajustarea administrației publice la standardele europene. Cu cât mai repede vom face acest lucru, cu atât mai efectiv va influența administrația asupra redresării situației social-economice a țării, factor determinativ al cooperării și integrării europene.

Prin urmare, reformarea administrației publice în Republica Moldova nu poate fi concepută în afara descentralizării și autonomiei locale, procese cu manifestare globală și europeană, la care trebuie să fie coraportate și schimbările din administrația publică a țării noastre.

Referințe:

1. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Versiunea română, germană și ungară, Strasbourg, 1993.
2. Mihai Cotorobai, Descentralizarea și autoadministrarea locală. Cerințe ale timpului // Administrarea publică, 1993, nr.1, pag.27.
3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 116-118, 30 decembrie; Legea privind administrația publică locală din 6 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.14-15, 12 februarie.
4. Barometrul de Opinie Publică, Chișinău, Institutul de Politii Publice, aprilie, 2002, pag. 14.
5. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.33-35, 7 martie.
6. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 40-42, 21 martie.
7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.46-48, 4 aprilie.

PĂȘIND PRIN TIMP, MĂSURĂ NI-I DECENIUL

În cartea *Un deceniu de împliniri*,
Chișinău, AAP, Editura Graficart, 2003

Cea de-a zecea aniversare de la fondarea Academiei de Administrare Publică este un bun prilej de a medita asupra căii parcurse și de a raporta cele realizate la misiunea și atribuțiile instituției noastre.

Complexitatea problemelor cu care se confruntă societatea în perioada inițială de constituire a relațiilor democratice, inițierea unor transformări complexe în viața social-economică și afirmarea țării în relațiile cu alte state ale lumii și cu organismele internaționale presupuneau la începutul anilor nouăzeci și o nouă viziune asupra funcționării administrației publice. Era clar de la bun început că succesul transformărilor în viața social-economică și politică depinde de competența și profesionismul cadrelor care activează în organele administrației publice.

Evoluția proceselor transformatoare din societate impunea pregătirea cadrelor pentru organele administrației publice și crearea unui sistem eficient de perfecționare a lor.

Constituirea unui sistem modern de pregătire a cadrelor

Instituționalizarea noului sistem politic și inițierea reformei administrației publice au determinat crearea sistemului de pregătire a cadrelor. În țările din Europa Occidentală încă la sfârșitul anilor șaiszeci ai secolului trecut a fost conștientizată în mod deosebit necesitatea pregătirii funcționarilor publici. Fenomenul s-a produs într-o strânsă conexiune cu procesele de reformare a administrației publice din aceste țări, cu implementarea noilor tehnologii de administrare, a metodelor noi de planificare, organizare și activitate a serviciului public. Anume în această perioadă de reformare a administrației publice țările vest-europene și-au constituit sistemele de instruire a personalului, diferite de la țară la țară, deoarece factorii care determinau structura și funcționarea lor erau diferiți.

Experiența acumulată în țările vest-europene demonstrează că obiectivele principale ale procesului de instruire în serviciul public sunt susținerea implementării reformelor ce se desfășoară în societate, în primul rând, a reformei administrației publice, precum și mărirea capacităților și calificării personalului pentru a atinge eficiența necesară.

Aceste obiective sunt caracteristice și pentru serviciul public din Republica Moldova. Printre măsurile de edificare a unui serviciu public modern și a unui sistem nou de instruire a funcționarilor publici se înscrie plener deschiderea, în anul 1993, a Academiei de Administrare Publică.

Pe durata celor zece ani de activitate, corpul profesoral-didactic și administrativ al Academiei a acordat o atenție permanentă perfecționării continue a procesului de instruire.

Practic, a fost perioada de constituire a unui sistem nou de instruire a cadrelor, de care republica nu a dispus în trecut. Pentru aceasta au fost depuse eforturi considerabile. Un merit deosebit în acest sens îi revine rectorului Mihail Platon, care este inițiatorul fondării Academiei și care, în pofida tuturor greutăților, a soluționat multiple probleme organizatorice, didactice și logistice la etapa de constituire a instituției, precum și ulterior. Fiind mereu în căutarea noului, inițiind colaborarea cu instituții similare din alte țări și studiarea experienței lor, stabilind legături strânse cu autoritățile administrației publice din republică, dl Mihail Platon a reușit, cu susținerea și participarea întregului colectiv al Academiei, să pună bazele unei instituții fără de care este de neconceput activitatea de modernizare a administrației publice.

Scopul Academiei constă în pregătirea funcționarilor publici profesioniști, care au menirea de a folosi în activitatea lor metode moderne de dirijare, bazate pe principii noi, având drept reper interesele colectivităților dirijate. Adică, este vorba despre o nouă concepție de pregătire a cadrelor.

Programele de studii, elaborate de catedrele Academiei, urmăresc anume acest scop. Ele permit audienților să se familiarizeze cu știința administrației, să obțină o pregătire adecvată în domeniul jurisprudenței, să studieze particularitățile relațiilor economice de piață, să însușească arta comunicării și psihologia conducerii, să ia cunoștință de sistemele moderne de informatizare.

În evoluția Academiei pe parcursul celor zece ani am putea evidenția mai multe etape. Prima etapă cuprinde anii 1993-1995, când, practic, s-au făcut primii pași în pregătirea postuniversitară a cadrelor. Modelul de instruire din acești ani a avut particularitățile sale. Una din ele ține de durata studiilor de un an la secția cu frecvență la zi și doi ani la secția fără frecvență. A doua

particularitate se referă la conținutul studiilor. Programele de studii prevedeau o pregătire generală a funcționarilor publici prin familiarizarea lor cu bazele științei administrației, bazele managementului, procesele macro – și microeconomice ș. a.

A doua etapă cuprinde anii 1995-1997. La această etapă s-a trecut la durata de studii de doi ani la secția cu frecvență la zi și de trei ani la secția fără frecvență. În consecință, s-a schimbat esențial modelul de instruire. Pe lângă pregătirea generală, audienții Academiei studiază una din cele trei specialități: „Administrare Publică”, „Management” și „Relații Internaționale”.

La îmbunătățirea planurilor și programelor de studii a contribuit și faptul, că anume în această perioadă Academia a beneficiat de un proiect de pregătire a cadrelor didactice în cadrul Programului TACIS „Consolidarea administrației guvernamentale și serviciului public în Republica Moldova”. Studiarea experienței pregătirii cadrelor pentru serviciul public în străinătate, stagierile pe care le-au efectuat în această perioadă, o seamă de cadre didactice ale Academiei în Portugalia, Belgia și Olanda, contactele cu experții din alte țări, în cadrul aceluiași program, au avansat procesul de instruire la o treaptă calitativ nouă. În Academie se implementează formele active, participative de predare, tehnologiile andragogice, care sunt susținute de audienți.

A treia etapă a fost semnificativă prin faptul că Academia a instituit studii universitare la specialitatea „Administrare publică”. În prezent la această specialitate își fac studiile 437 de studenți. Instruirea universitară la Academie prevede pregătirea teoretică și practică a specialiștilor în scopul modelării conștiinței civice și cultivării aptitudinilor practice care le-ar permite viitorilor funcționari să-și exercite la un nivel optim atribuțiile. Plasarea în câmpul muncii a primei promoții de absolvenți, în anul 2002, este o verificare serioasă a îndeplinirii acestor obiective.

Învățământul postuniversitar din această etapă se caracterizează prin majorarea ponderii lui aplicative. Aceasta se realizează pe mai multe căi. Una din ele este atragerea în procesul de instruire, în calitate de formatori, a funcționarilor din organele administrației publice, care transmit audienților Academiei experiența acumulată de ei pe parcursul anilor. În această ordine de idei, Academia conlucrează fructuos atât cu organele administrației publice centrale, cât și cu organele administrației publice locale.

Activitatea Academiei denotă acumularea unei anumite experiențe în domeniul pregătirii cadrelor pentru organele administrației publice. În zece ani au absolvit Academia 1.417 funcționari, inclusiv la specialitățile „Administra-

re publică” – 691, „Management” – 323, „Relații internaționale” – 403. Majoritatea absolvenților Academiei activează în organele administrației publice centrale și locale, și se manifestă ca funcționari publici eficienți.

Corpul profesoral-didactic al Academiei este alcătuit din savanți și profesori de vază din republică, funcționari practicieni ai organelor administrației publice.

A crescut nu doar numărul profesorilor, dar și profesionalismul lor, majoritatea având o bogată experiență de instruire a adulților. Astfel, la Academie activează 2 doctori habilitați, 3 profesori universitari, 24 de doctori conferențieri, 8 doctori în științe, 9 lectori superiori. Majoritatea profesorilor au fost angajați în primii ani. Menționăm aici pe Claudia Crăciun, Andrei Cojuhari, Alexandru Roman, Otilia Stamatina, Nicolae Romandaș, Boris Negru, Arcadie Barbăroșie, Maria Orlov, Alexandru Burian, Tatiana Manole, Andrei Cantemir ș.a. O atenție sporită se acordă pregătirii profesorilor tineri. Aici s-au format ca profesori absolvenții Academiei, Tudor Deliu, Svetlana Cojocar, Valeriu Didencu, Vasile Cioaric, Tatiana Șaptefrați, Vlad Canțir și alții.

Corpul profesoral-didactic este preocupat permanent de optimizarea procesului și de utilizarea celor mai moderne metode de instruire. Aceste sarcini se află permanent în atenția Direcției de studii, catedrelor, altor subdiviziuni didactice și administrative ale Academiei.

Organizarea perfecționării personalului din organele administrației publice

În conformitate cu Statutul său, una din direcțiile prioritare ale activității Academiei este perfecționarea profesională a cadrelor din administrația publică. Pe parcursul celor zece ani de activitate, în Academie s-a constituit un sistem de perfecționare a cadrelor, având la bază concepția organizării sistemice a instruirii, care prevede:

- studierea și analiza necesităților de instruire a funcționarilor;
- determinarea scopurilor și obiectivelor perfecționării;
- alegerea și stabilirea modalităților de perfecționare și dezvoltare profesională;
- elaborarea programelor tematice de perfecționare;
- implementarea practică a acestor programe;
- evaluarea procesului de perfecționare a cadrelor.

Ciclul de activități permite punerea în evidență a caracteristicilor personale ale audiențelor și obligațiilor ce le au în virtutea funcțiilor exercitate.

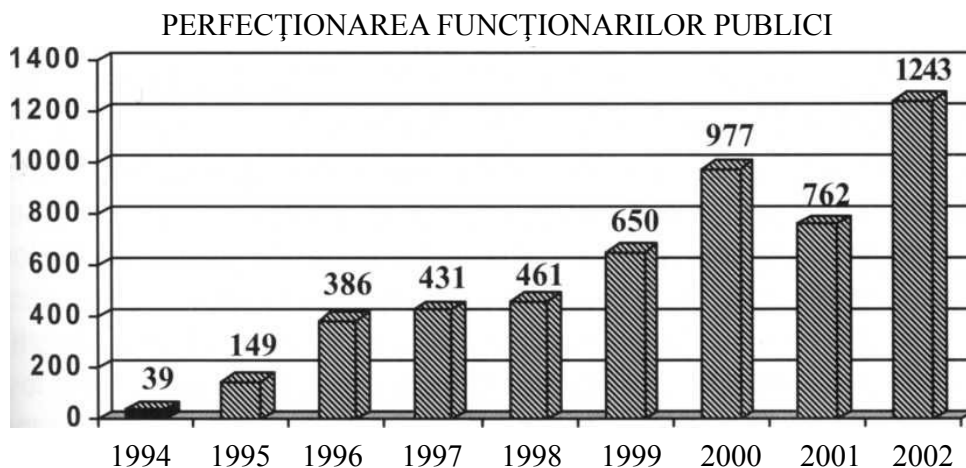
În consecință, fiecare ciclu de instruire finalizează cu sporirea performanțelor profesionale ale funcționarii publice.

Academia utilizează două tipuri de perfecționare profesională:

– *perfecționarea inițială*, folosită pentru completarea cunoștințelor angajaților organelor administrației publice, care își încep cariera profesională de funcționar;

– *perfecționarea continuă* care, în linii generale, contribuie la aprofundarea și dezvoltarea capacităților profesionale ale funcționarilor, pornind de la exigențele crescânde față de activitatea acestora.

În perioada 1993-2002 au audiat cursurile de perfecționare 4.880 de reprezentanți aleși și funcționari din administrația publică. Pe măsura acumulării experienței, din an în an crește numărul audienților, s-au diversificat metodele de instruire, punându-se accentul pe metodele active și participative.



Procesul de perfecționare a cadrelor se organizează și se desfășoară pe mai multe căi:

a) Prin comanda de stat, stabilită de Guvern

În fiecare an, prin dispoziția Guvernului Republicii Moldova, Academiei i se stabilește comanda de stat privind perfecționarea reprezentanților aleși și funcționarilor din administrația publică, determinându-se numărul, categoriile și durata studiilor. Astfel, în perioada 1993-2002, conform dispozițiilor Guvernului, au audiat cursurile de perfecționare 3.001 oficiali aleși și funcționari din administrația publică centrală și locală, adică peste 50 de categorii de funcționari publici:

- Șefi de direcții, de secții și adjuncții acestora, specialiști din ministere și departamente, alte organe ale administrației publice centrale de specialitate;
- Prefecți și subprefecți ai județelor;
- Președinți, vicepreședinți și secretari ai consiliilor județene;
- Șefi de direcții, de secții și adjuncții acestora, specialiști ai prefecturilor, consiliilor județene și primăriilor municipiilor;
- Primari ai orașelor, satelor (comunelor), secretari ai consiliilor locale și specialiști din aparatele primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor).

b) La solicitarea organelor administrației publice, altor instituții, organizații, în baze contractuale

Academia a inițiat și în ultimii ani a intensificat colaborarea cu organele administrației publice, alte instituții și organizații, în vederea prestării serviciilor de perfecționare profesională a cadrelor, organizând, la solicitarea acestora, cursuri de instruire continuă.

Astfel, la solicitarea Prefecturii județului Orhei și cu suportul financiar al Consiliului județean Orhei, în cadrul Academiei a fost realizat cursul „Utilizarea tehnologiilor informaționale în activitatea organelor administrației publice”. L-au audiat 68 de secretari ai consiliilor locale din județ. Aceasta a contribuit la pregătirea funcționarilor respectivi pentru implementarea în județ a rețelei unice informaționale și utilizarea posibilităților oferite de noile tehnologii informaționale în activitatea practică a consiliilor locale.

Pentru pretura Ciocana a municipiului Chișinău, cu concursul Academiei, au fost elaborate programele a trei cursuri tematice:

- „Comunicarea în cadrul administrării publice”
- „Modelarea situațiilor manageriale în activitatea funcționarilor publici”
- „Relații cu publicul în organele administrației publice”.

Cursurile respective au fost realizate de cadrele didactice ale Academiei: Claudia Crăciun, Tudor Deliu, Vasile Cioaric, în cadrul școlii de perfecționare a angajaților serviciului public care a activat în sediul preturii Ciocana.

Departamentul pentru Utilizarea Forței de Muncă din cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale a solicitat organizarea instruirii conducătorilor și specialiștilor din sistemul respectiv. În 2002 în cadrul Academiei au fost organizate și desfășurate 8 cicluri de perfecționare a specialiștilor Serviciului

de Stat pentru Utilizarea Forței de Muncă, 267 de specialiști ai serviciului respectiv au audiat cursurile:

- „Managementul financiar”
- „Organizarea activităților de mediere a muncii”
- „Analiza și prognoza pieței muncii”
- „Utilizarea tehnologiilor informaționale”
- „Organizarea activităților de antreprenariat”
- „Organizarea activităților de orientare profesională și asistență psihologică a șomerilor”.

Evaluarea cursurilor respective a demonstrat utilitatea acestora și interesul sporit al funcționarilor pentru creșterea nivelului lor teoretic și practic.

La solicitarea organelor administrației publice locale, în cadrul Academiei, în comun cu Uniunea Notarilor din Republica Moldova, în anul de studii 2002-2003 a fost realizat un ciclu de seminare cu tema „Acțiuni de notariat în activitatea secretarului conciliului local”, la care au participat 455 de secretari ai consiliilor locale din județele Chișinău, Cahul, Soroca, Orhei, Lăpușna, Edineț, Ungheni, Taraclia, Bălți și UTA Găgăuzia. Activitățile de perfecționare au fost dictate de necesitatea instruirii secretarilor consiliilor locale în vederea exercitării unor obligațiuni prevăzute de *Legea cu privire la notariat*. La organizarea seminarelor respective au contribuit substanțial doamnele Tatiana Ungureanu, președintele Uniunii Notarilor din Republica Moldova, Maria Mardari, Victoria Iftodi, Aurelia Lazu, notari profesioniști, Lilia Mărgineanu, lector superior la Catedra Științe Juridice.

Organizarea instruirii cadrelor la solicitarea organelor administrației publice are unele avantaje față de realizarea instruirii conform comenzii de stat, grație faptului că motivarea funcționarilor de a audia cursurile respective este mult mai mare și prin aceasta sporește eficacitatea lor. Academia tinde să extindă în acest sens colaborarea cu organele interesate.

c) În comun cu organizațiile internaționale și nonguvernamentale interesate

Din an în an devine mai fructuoasă colaborarea Academiei cu organismele internaționale în domeniul perfecționării personalului din administrația publică. Acestea ne acordă asistență organizatorică și metodică la desfășurarea cursurilor de perfecționare. Astfel, în comun cu TACIS, SIPU International, USAID, PNUD și alte organisme internaționale, au fost organizate cursuri pentru 957 de funcționari publici și oficiali aleși și un șir de alte acțiuni.

Proiectul TACIS „Consolidarea administrației guvernamentale și serviciului public în Republica Moldova” (1996-1999)

• Pregătirea și lansarea cursurilor pilot pentru oficiali aleși și funcționari din administrația publică:

- „Comunicarea în cadrul administrației publice”
- „Modelarea situațiilor manageriale în activitatea funcționarilor publici”
- „Relațiile cu publicul în organele administrației publice”
- „Managementul resurselor umane”.

• Seminare de pregătire a 16 formatori pentru sistemul de perfecționare a cadrelor și organizarea stagiilor pentru formatori la Institutul Național de Administrare Publică din Portugalia.

• Organizarea conferinței științifico-practice „Căile de modernizare a instruirii continue a oficialilor aleși și funcționarilor din administrația publică”.

Proiectul TACIS „Perfecționarea cadrelor și modernizarea funcționării administrației publice în Republica Moldova” (1998-1999)

• Organizarea unui ciclu de seminare pentru funcționarii serviciilor de personal din ministere, departamente, alte instituții centrale.

• Organizarea instruirii a 50 de conducători de nivel mediu din 5 ministere-pilot în problemele modernizării structurii și funcțiilor acestora.

Proiectul TACIS „Consolidarea administrației publice regionale” (2001-2002)

• Organizarea în cadrul Academiei a unui ciclu de seminare pentru șefi de direcții și secții din prefecturi și consilii județene privind căile de consolidare a administrației publice regionale.

• Organizarea în toate județele, cu participarea formatorilor Academiei, a seminarelor privind modalitățile moderne de prestare a serviciilor publice locale.

Proiectul SIPU International „Suport pentru reforma sistemului administrației publice locale și consolidarea guvernării locale în Moldova” (2000-2002)

• Organizarea în cadrul Academiei a unui ciclu de seminare pentru funcționarii publici din județele Tighina și Cahul în domeniul managementului finanțelor publice locale.

• Instruirea formatorilor, cadrelor didactice ale Academiei privind utilizarea metodelor andragogice de instruire.

***Proiectul PNUD „Consolidarea administrației publice locale”
(2000-2001)***

- Organizarea în cadrul Academiei a unui ciclu de seminar pentru 300 de primari cu tema „Consolidarea administrației publice locale”.
- Seminare de pregătire a formatorilor și organizarea stagierii a 10 formatori, inclusiv din cadrul Academiei, în Olanda.

Un avantaj al instruirii cadrelor cu concursul organizațiilor internaționale este asistența informațională și logistică sporită a procesului de instruire, ceea ce influențează pozitiv calitatea instruirii.

Rolul cadrelor didactice și al formatorilor în desfășurarea cursurilor de perfecționare

La realizarea procesului de perfecționare a funcționarilor publici își aduc contribuția cadrele didactice de la catedrele ***Științe administrative***: Ludmila Andrievschi, Vasile Cioaric, Claudia Crăciun, Tudor Deliu, Valeriu Didencu, Nistor Grozavu; ***Științe juridice***: Ștefan Belecciu, Lilia Mărgineanu, Boris Negru, Maria Orlov, Nicolae Romandaș; ***Economie și finanțe publice***: Svetlana Cojocaru, Svetlana Gorobievski, Tatiana Manole; ***Științe socio-umaniste***: Zinaida Chitoroagă, Angela Cojocaru, Tamara Curtescu, Otilia Stamatini; ***Tehnologii informaționale***: Eugenia Cebotaru, Oleg Bulgaru, Nadejda Vaca-rov. De regulă, se selectează cadrele care au experiență în domeniile instruirii adulților și care folosesc metode participative de instruire. Audienții cursurilor susțin activ aceste metode.

În activitatea de perfecționare a cadrelor sunt antrenați și formatorii, specialiști de înaltă calificare din organele administrației publice centrale și locale. Peste 60 la sută din numărul total de ore au fost ținute de către formatori, aceștia fiind conducători și specialiști în Parlament, aparatul Președintelui Republicii Moldova, Guvern, ministere, departamente și alte autorități publice centrale și locale. Astfel, în anul 1998 în procesul de învățământ au fost antrenați 70 de specialiști invitați, în 1999 – 95, în 2000 – 115, în 2001 – 80, în 2002 – 96.

Grație formatorilor, se îmbină mai reușit aspectele teoretice și cele practice de instruire, ceea ce contribuie la eficientizarea instruirii funcționarilor publici.

În măsura posibilităților, în procesul de perfecționare a cadrelor din administrația publică sunt antrenați și formatori din străinătate.

Îi menționăm aici pe profesorii Americo Ramos dos Santos din Portuga-

lia, care a participat la predarea cursului „*Managementul resurselor umane*”, Leif Carlsson și Goran Rosen din Suedia, care au ținut cursul „*Gestionarea finanțelor publice*”, Iohana Strandh, Inger Malmstrom din Suedia, care și-au dat concursul la *instruirea metodică a cadrelor didactice ale Academiei*, Doru Bularda, Daniela Plugaru din România, Mihail Kriukov, Elena Sokolova din Rusia, care au susținut cursul „*Managementul strategic*”, Philippe Melchior, Jacques Baguenard, Thierrz Lamborion, experți ai Uniunii Europene, care au participat în calitate de formatori la realizarea Proiectului „*Consolidarea administrației publice regionale*”.

În cadrul Academiei se acordă o atenție deosebită deplasărilor pe teren în scopul familiarizării audiențelor cu experiența acumulată de organele administrației publice. Audienții cursurilor au apreciat utilitatea vizitelor de informare la Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Finanțelor, Serviciul Stării Civile din sectorul Botanica al municipiului Chișinău, Direcția Generală de Învățământ, Tineret și Sport din județul Chișinău, Serviciul Arhivei de Stat, prefecturile și consiliile județene Lăpușna, Orhei, Tighina ș.a.

Activități editoriale privind perfecționarea cadrelor

În scopul impulsivării relațiilor de colaborare între Academie și organele administrației publice, colaboratorii Academiei au elaborat și au editat diferite materiale și îndrumare metodice.

Astfel, îndrumarul metodic „*Perfecționarea continuă a personalului*”, editat în anul 2000, cuprinde:

- ✓ concepția perfecționării continue a personalului din administrația publică;
- ✓ tematica cursurilor de instruire continuă pentru funcționarii publici și oficialii aleși;
- ✓ programe tematice de perfecționare continuă a funcționarilor publici și oficialilor aleși, în special:
 - programe tematice ale cursurilor-pilot pentru funcționarii publici și oficialii aleși de toate nivelurile;
 - programe tematice ale cursurilor pentru funcționarii prefecturilor și serviciilor publice desconcentrate ale organelor centrale de specialitate în teritoriu;
 - programe tematice ale cursurilor pentru aparatele consiliilor județene și oficialilor aleși de nivel județean;
 - programe tematice ale cursurilor pentru primari și secretari ai satelor (comunelor), orașelor (municipiilor);

- programe tematice ale cursurilor pentru alte categorii de funcționari.

Îndrumarul respectiv mai conține lista serviciilor continue prestate de Academia de Administrare Publică: efectuarea investigațiilor vizând diferite aspecte de activitate a organelor administrației publice; elaborarea planurilor de instruire și programelor tematice pentru școlile județene de instruire a cadrelor; elaborarea bazelor de date pentru sistemul computerizat; editarea literaturii științifice, îndrumărilor metodice, precum și a blanchetelor, buletinelor, ziarelor, altor materiale informative.

Un alt îndrumar metodic „Școala de perfecționare a cadrelor pe lângă pre-tura sectorului Ciocana, municipiul Chișinău” a fost editat în anul 2001, care și-a propus scopul ridicării nivelului profesional al colaboratorilor aparatului preturii sectorului Ciocana, al conducătorilor și adjuncților acestora din unitățile de prestări servicii către populație pe calea familiarizării lor cu formele și metodele moderne de activitate a personalului din administrația publică.

Sistemul de evaluare a cursurilor de perfecționare

În procesul de perfecționare a cadrelor este foarte importantă activitatea de studiere a eficacității serviciilor prestate. În acest scop, se practică evaluarea cursurilor de perfecționare prin metoda de chestionare, precum și prin metoda expunerii orale a obiecțiilor și doleanțelor audienților. De asemenea, ei sunt rugați să-și expună părerile privind implementarea în practică a celor studiate în cadrul cursurilor.

Cel mai frecvent audienții menționează că ei ar putea ulterior:

- să organizeze acțiuni în vederea sporirii competenței lor profesionale;
- să asigure organizarea unei comunicări rezultative în procesul exercitării obligațiilor de serviciu, aplicând în practică cunoștințele acumulate în domeniul psihologiei conducerii (relațiile șef-subaltern); tehnicilor de comunicare și negociere (evitarea conflictelor la serviciu), eticii comportamentale;
- să stabilească relații de colaborare eficientă cu alte organe ale administrației publice locale și centrale, precum și cu sectorul trei;
- să practice planificarea, organizarea și desfășurarea procesului de instruire continuă cu utilizarea formelor și metodelor andragogice în activitățile de perfecționare a funcționarilor publici din teritoriu;
- să contribuie la crearea unei imagini favorabile a instituției în care activează, folosind modalitățile moderne în relațiile cu publicul;
- să elaboreze diferite proiecte și să le înainteze posibililor donatori pentru atragerea investițiilor străine în teritoriu;

- să soluționeze mai adecvat situațiile de contencios administrativ asigurând relații benefice între organele emitente și cetățeni;
- să folosească mai pe larg inovațiile din domeniul managementului resurselor umane, mai ales în ce privește recrutarea, selectarea și angajarea în serviciul public;
- să manifeste o atenție mai mare față de problemele abordate de către tineret, îndeosebi referitor la protecția lui socială.

Totodată, audienții la cursuri își expun opiniile și asupra altor aspecte ale activității organelor administrației publice. Cel mai frecvent ei abordează problemele ce țin de politizarea excesivă a societății, inclusiv a activității organelor administrației publice, imperfecțiunea legislației într-o serie de domenii de activitate, tergiversarea reformei administrației publice, nivelul scăzut al disciplinei executive, ineficiența în combaterea corupției, crimei organizate și altor fenomene negative, instabilitatea politică și economică din țară, atitudinea indiferentă a unor reprezentanți ai organelor de resort față de necesitățile pregătirii și instruirii cadrelor pentru organele administrației publice. Audienții cursurilor solicită permanent întâlniri cu factori de decizie din toate ramurile puterii de stat.

Activitățile de perfecționare a cadrelor din administrația publică sunt asigurate de către *Direcția perfecționare continuă a personalului*. Colaboratoarele Direcției, Aurelia Țepordei și Angela Ciupciuriuc, depun multă străduință pentru organizarea eficientă a procesului de perfecționare. Multe din cele menționate anterior au fost realizate prin efortul lor direct.

Activitățile de perfecționare a cadrelor contribuie la colaborarea productivă a Academiei cu organele administrației publice, colaborare de care au nevoie ambele părți. Audiind cursurile, personalul din organele administrației publice ia cunoștință de teoria și practica avansată a administrării, iar pentru procesul didactic din Academie de un real folos este activitatea pe care o desfășoară personalul respectiv pe teren.

Jubileul de zece ani al Academiei de Administrare Publică este un bun prilej pentru a trasa noi sarcini pentru viitor. În condițiile în care Academiei i s-a atribuit un nou statut, aceste sarcini sunt legate, în primul rând, de promovarea politicii de stat în domeniul administrației publice, realizarea procesului de instruire și perfecționare a personalului din administrația publică în conformitate cu standardele internaționale.

UNELE ASPECTE STRATEGICE PRIVIND REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI CREAREA UNUI CONSENS PENTRU ASIGURAREA CONTINUITĂȚII ȘI IREVERSIBILITĂȚII REFORMEI

*Revista metodic-științifică trimestrială
Administrarea Publică, nr.3, 2003*

În perioada de tranziție prin care trece Republica Moldova sistemul social suferă schimbări esențiale. În aceste condiții activitatea administrației publice nu poate rămâne neschimbată. Identificarea căilor de ajustare a administrației publice la schimbările politice, economice, sociale și crearea, prin aceasta, a unor mecanisme eficiente de modernizare a societății devin o condiție inevitabilă.

În prezentul studiu autorul își pune ca scop formularea, în baza investițiilor efectuate, a unor viziuni conceptuale privind strategia de reformare a administrației publice în Republica Moldova și ajustarea ei la standardele de guvernare bazate pe principiile și valorile unei guvernări democratice, capabile să asigure continuitatea și ireversibilitatea reformei.

Acestea țin de reorientarea rolului statului în condițiile democratizării societății și economiei de piață de la furnizor universal de bunuri și servicii spre rolul de favorizare, facilitare și reglementare a activităților prestatorilor de servicii, precum și de necesitatea abordării în complex a acțiunilor pe care trebuie să le urmeze Guvernul în eforturile sale de consolidare instituțională și perfecționare funcțională a administrației publice, de stabilire a unor proceduri transparente a acestor activități și de sporire a capacităților personalului din serviciul public.

I. Cadrul conceptual al reformei administrației publice

1.1. Situația actuală și factorii care determină necesitatea reformării administrației publice

În ultimii treisprezece ani, societatea a fost supusă unor transformări radicale, inițiate din atașamentul către democrație și pluralism, din aspirațiile spre

o societate modernă. Fiind obligată să răspundă cerințelor sociale în necontenită evoluție, administrația publică trebuie să-și schimbe continuu activitatea și structura potrivit cerințelor etapei de tranziție. Pentru această etapă sunt caracteristice instabilitatea socială, schimbarea rapidă a situațiilor și scenariilor de dezvoltare, constituirea unor structuri și instituții politice și economice noi față de care populația manifestă puțină încredere.

Perioada de tranziție în sfera administrației publice reprezintă o stare deosebită a întregului sistem al administrației publice, cuprinzând: rețeaua organelor administrației publice, atribuțiile acestor organe, raporturile existente între organele administrației publice de diferite niveluri, precum și între organele administrației publice și celelalte elemente ale sistemului politic.

Administrația publică actuală, aflată în tranziție, întrunește elemente ale noului, condiționate de procesele democratice din societate, dar, totodată, și elemente ale trecutului care persistă și își găsesc expresie în structuri și metode de activitate învechite, reprezentări și norme comportamentale perimate.

Edificarea unui sistem nou de administrație publică și organizarea funcționării lui presupune înlăturarea din administrația publică a elementelor învechite și depășite și ajustarea administrației publice la cerințele noi de activitate. Aceasta înseamnă nu numai crearea noilor structuri ale puterii și organizarea funcționării lor, dar și depășirea contradicțiilor dintre sarcinile de edificare a administrației publice moderne și moștenirea nedemocratică ce se mai manifestă în activitatea instituțiilor respective.

Cu alte cuvinte, este nevoie de o astfel de reorganizare, care după profunzime să asigure modificări instituționale și funcționale radicale ale administrației publice, bazându-se pe principii noi și să aibă ca obiectiv modernizarea nu numai a unor laturi aparte, dar a administrației publice în ansamblu.

Reforma actuală a administrației publice este o expresie logică a democratizării societății și este condiționată de mai mulți factori.

Factorul politic influențează evoluția administrației publice prin așa fenomene profunde ca alegerea și pledarea pentru o cale democratică de dezvoltare a societății, orientarea spre valorile general-umane, înaintarea în calitate de obiectiv al dezvoltării sociale edificarea statului de drept, democratizarea sistemului electoral, introducerea practicii parlamentarismului.

Factorul economic se manifestă prin aceea că proprietatea privată, lansarea și dezvoltarea economiei de piață au dat naștere la așa fenomene ca

șomajul, sărăcia care influențează starea administrației publice, îi schimbă esențial rolul și locul ei în sistemul social. Noile realități economice și procesele ce derivă din ele trebuie să-și găsească reflectare în structurile instituționale și mecanismele de administrare.

Factorul social își găsește expresie în necesitatea elaborării unui sistem eficient de protecție socială a populației, de reducere a sărăciei, precum și în dezvoltarea unor asemenea servicii sociale cum sunt învățământul, ocrotirea sănătății, cultura, care au fost afectate serios în ultimul deceniu. Eficiența realizării programelor sociale poate să se îmbunătățească numai în cazul în care ele vor fi gestionate folosindu-se forme și metode moderne de activitate a organelor administrației publice.

Factorul extern condiționează necesitatea reformei administrației publice în condițiile afirmării tot mai active a Republicii Moldova pe arena internațională și sporirii atenției față de țara noastră a comunității internaționale în condițiile cursului tot mai activ spre integrarea europeană promovat de țara noastră. Aceasta oferă o reală posibilitate de consolidare a securității naționale și de asigurare a integrității teritoriale. Realizarea acestor sarcini presupune respectarea principiilor și normelor dreptului internațional. Ele vizează și activitatea organelor administrației publice care prin promovarea și implementarea prevederilor acestor norme vor contribui la ajustarea administrației publice la standardele europene și internaționale.

Astfel, evoluția democratică a sistemului politic, desfășurarea în complex a reformelor social-economice, afirmarea tot mai activă a țării în relațiile cu alte state ale lumii și cu organismele internaționale, cursul trasat spre integrarea europeană, transformările ce au loc în conștiința socială, justifică desfășurarea cât mai activă a reformei administrației publice și condiționează influența ei asupra dezvoltării social-economice a țării și sporirii nivelului de trai al populației.

1.2. Esența și obiectivele reformării administrației publice

Reformarea administrației publice reprezintă prin esență un complex de schimbări instituționale și funcționale care au menirea să ajusteze activitatea instituțiilor administrative la noul mediu politic, economic, social format ca rezultat al democratizării societății și să sporească benefic gradul de influență a administrației publice asupra desfășurării tuturor proceselor reformatoare din societate.

După caracterul ei, reforma administrației publice este multidimensională

și cuprinde identificarea obiectivelor, formularea principiilor, evidențierea priorităților, determinarea componentelor ei în aspect conceptual, organizațional, instituțional, funcțional, informațional, precum și modificări în activitatea personalului încadrat în organele administrației publice, măsuri de îmbunătățire a căilor de interacțiune a administrației publice cu societatea.

Procesele desfășurate în cadrul reformei urmează să creeze condiții favorabile pentru o mai bună funcționare a sistemului administrației publice care, la rândul lui, va facilita evoluția țării pe calea democratizării și edificării unei societăți moderne.

Obiectivele reformării administrației publice:

- transformarea administrației publice dintr-un sistem de organe care au activat în condițiile centralismului într-un sistem de organe componente ale statului de drept cu delimitarea strictă a competențelor la nivelul statului și la nivelul colectivităților locale;

- optimizarea instituțională a administrației publice pe calea aducerii ei în corespundere cu transformările structurale și funcționale produse în viața politică, economică, socială. Aceasta se referă atât la administrația publică de stat: guvernamentală, ministerială, extraministerială, cât și la administrația publică locală de ambele niveluri;

- modificarea și actualizarea funcțiilor organelor administrației publice de toate tipurile și nivelurile ca rezultat al schimbărilor relațiilor de proprietate și ținându-se seamă de consecințele ce derivă din aceasta. Este necesară ajustarea funcțiilor organelor administrației publice la locul și rolul nou ce le revine acestora în gestionarea afacerilor publice, atât la nivel central, cât și la nivel local;

- modernizarea mecanismelor și tehnicilor de administrare și, concomitent, schimbarea raporturilor dintre organele administrației publice centrale și cele locale, dintre organele reprezentative și executive. Realitățile create ca rezultat al democratizării societății impun schimbări serioase în aceste raporturi și solicită, cu preponderență, utilizarea în locul pârghiilor administrative de comandă a posibilităților pârghiilor bazate pe delimitarea strictă a competențelor între organe și ridicarea responsabilității lor;

- perfecționarea formelor și metodelor de control în sistemul organelor administrației publice, având menirea să servească drept stimulent al performanțelor autorităților publice, precum și un mijloc de îmbunătățire a executării deciziilor adoptate, de sporire a eficienței în activitatea organelor administrației publice și a funcționarilor ce activează în ele;

- formarea unui personal capabil să lucreze la nivel profesional în organele administrației publice, cultivarea deprinderilor de a activa în condiții nestandarde condiționate de etapa de tranziție și de situațiile mereu schimbătoare ale vieții sociale. Într-o strânsă legătură cu aceasta urmează să fie consolidat statutul juridic al funcționarului public, asigurată stabilitatea lui în funcție, amplificate permanent cunoștințele și deprinderile acestuia;

- crearea unor posibilități benefice de interacțiune între administrația publică și societate și, prin urmare, a unui climat favorabil de manifestare a societății civile, de acces al cetățenilor la informație, de participare a lor în procesul decizional al organelor administrației publice.

Aceste obiective ale reformei administrației publice, luate în ansamblu, formează un tot întreg spre care trebuie să tindă administrația publică în procesul ei complex de reformare. Realizarea reformei presupune voință politică, capacități organizatorice, suport logistic, antrenarea potențialului intelectual și profesional pentru realizarea ei treptată.

1.3. Principiile de reformare a administrației publice

Odată cu democratizarea societății devin inaplicabile principiile sistemului centralizat de comandă și apare necesitatea elaborării (preluării) și implementării noilor principii ale administrației publice corespunzătoare statului de drept și societății democratice. Aceasta presupune corelarea tuturor proceselor democratice din societate cu așa principii care ar stabili noi raporturi între ele, ar armoniza aceste relații, ar crea condiții favorabile pentru realizarea valorilor general-umane.

Formularea principiilor administrației publice contribuie la determinarea, la modul general, al conținutului reformei, indică la niște direcții concrete ale politicii de stat în domeniul respectiv. Aceasta prezintă nu numai o utilitate teoretică, dar și practică, deoarece aplicarea principiilor asigură o judicioasă organizare și funcționare a administrației publice.

Principiul legalității presupune supremația Constituției și legalității. Toate organele administrației publice și funcționarii care activează în ele au obligația nu numai să respecte legile, ci și să asigure respectarea lor de către cetățeni.

Principiul priorității și garantării drepturilor personalității prevede că activitatea administrației publice trebuie să fie fundamentată pe baze morale. Drepturile omului sunt o valoare supremă, toate autoritățile administrației publice poartă răspundere față de cetățeni pentru respectarea lor.

Principiul unității poporului și integrității teritoriale reiese din faptul că unitatea este generată de egalitatea între cetățeni și servește ca un fundament al statului care recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, asigurând prin aceasta integritatea teritorială.

Principiul publicității și transparenței presupune asigurarea unei informări largi a cetățenilor despre activitatea organelor administrației publice și întreținerea unor legături strânse între cetățeni și aceste organe, inclusiv consultarea cetățenilor pe problemele de interes deosebit.

Principiul descentralizării rezidă în delegarea unor funcții și atribuții de la organele administrației publice centrale către organele administrației publice locale și recunoașterea prin aceasta, din partea statului, a dreptului comunităților locale de a se autoadministra.

Principiul continuității presupune că toate schimbările din cadrul reformei administrației publice nu pot fi o negare totală a stării și proceselor de administrare existente în trecut. Înlăturate, schimbate, modificate trebuie acele aspecte ale administrației publice care nu mai corespund exigențelor timpului și nu stimulează progresul social. Activitățile odată începute se cer a fi duse la bun sfârșit. Numai în așa fel poate fi analizată și evaluată corectitudinea celor efectuate la o anumită etapă a reformei sau într-o anumită direcție de desfășurare a ei și, în baza aceasta, pot fi adoptate noi decizii care ar contribui la soluționarea sarcinilor ulterioare.

Principiul imparțialității presupune că toate schimbările preconizate nu trebuie să fie o expresie a intereselor de grup sau să dea prioritate anumitor poziții subiective, care urmăresc alte scopuri decât cele înaintate de evoluția administrației publice în contextul general al evoluției societății. Aceasta cere o înaltă cultură politică, urmată de niște exigențe care pornesc de la prioritățile intereselor naționale față de orișicare alte interese. De respectarea acestor cerințe depinde eficacitatea reformării administrației publice și corespunderea ei cu intențiile reale de modernizare a administrației.

Edificarea unui sistem nou de administrație este de neconceput fără elaborarea și implementarea principiilor noi de organizare și funcționare a administrației publice. Aceste principii reflectă o stare calitativ nouă a societății bazate pe democrație, pluralism, diversitate și formează în totalitatea lor baza metodologică de reformare a administrației publice și crearea a unui consens pentru reformă.

Principalele aspecte conceptuale ale reformei administrației publice:

Edificarea unui sistem eficient de administrație publică presupune înlăturarea din administrația publică a elementelor învechite și depășite și ajustarea administrației publice la condițiile noi de activitate, ceea ce reprezintă nu simple schimbări, dar o reformă a administrației publice.

Reforma actuală a administrației publice este condiționată de următorii factori interni: politic, economic, social, ca o expresie a schimbărilor în sistemul politic, în sistemul economic și în necesitatea elaborării unui sistem de protecție socială a populației, și de factorul extern ca o expresie a necesității de ajustare a administrației publice la standardele europene.

Prin esență reformarea administrației publice reprezintă un complex de schimbări care au menirea să ajusteze activitatea administrației la noul mediu politic, economic, social.

Ca obiective ale reformării administrației publice se evidențiază: delimitarea competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri; optimizarea instituțională și modificarea funcțiilor organelor administrației publice; modernizarea mecanismelor și tehnicilor de administrare, inclusiv perfecționarea adoptării deciziilor; formarea unui personal capabil să lucreze în condiții noi; crearea unor posibilități benefice de interacțiune între administrația publică și societatea civilă.

Transformările din administrația publică se efectuează în baza anumitor principii care prezintă atât o utilitate teoretică, cât și practică, asigurând o judicioasă organizare și funcționare a administrației publice. Aceste principii sunt: principiul legalității; priorității și garantării drepturilor personalității; unității poporului și integrității teritoriale; continuității; imparțialității.

II. Restructurarea administrației publice centrale și optimizarea raporturilor cu administrația publică locală

2.1. Modificări instituționale și funcționale în administrația publică centrală

Misiunea administrației publice este organizarea executării și executarea nemijlocită a deciziilor autorităților ce dețin puterea politică în scopul realizării intereselor generale ale societății. Administrația publică centrală este subordonată Guvernului, care îi stabilește sarcinile, îi numește conducătorii și îi asigură mijloacele.

În aceste condiții eficacitatea administrației publice, în general, și celei de stat, în particular, depinde de faptul cum Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice.

A. Unele acțiuni de reorientare a misiunii Guvernului

În condițiile democratizării societății și economiei de piață se cer reevaluate unele atribuții ale Guvernului și efectuată reorientarea rolului statului de la furnizor universal de bunuri și servicii spre rolul de favorizare, facilitare și reglementare a activităților producătorilor de bunuri și prestatorilor de servicii. În acest context, și ținându-se seamă de recunoașterea din partea statului a priorităților pârghiilor economice de dirijare, de rolul autorităților locale în gestionarea afacerilor publice și de promovarea politicii descentralizării, capătă un conținut nou funcția de conducere generală a administrației publice exercitată de către Guvern.

În acest sens, în sfera conducerii generale a administrației publice, activitatea Guvernului urmează să fie axată pe următoarele pârghii:

- *asigură* exercitarea de către administrația centrală și locală a legilor și a altor acte normative, desfășurând în acest scop o vastă activitate organizatorică pentru realizarea programului său de activitate;

- *conduce* și controlează activitatea ministerelor, departamentelor și altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate, precum și a serviciilor desconcentrate ale acestora din unitățile administrativ-teritoriale;

- *coordonează* și controlează activitatea administrației publice locale, în baza recunoașterii dreptului comunităților locale de a se administra ele însele. Coordinarea ca atribut al dirijării în cadrul administrației publice presupune armonizarea și sincronizarea acțiunilor desfășurate în vederea executării deciziilor politice.

Acestea și alte momente vizând activitatea Guvernului trebuie să fie reflectate în Legea cu privire la Guvern. Fiind adoptată încă în anul 1990, legea respectivă nu reflectă întocmai misiunea Guvernului în noile condiții de activitate. În legătură cu aceasta, devine strict oportună elaborarea și adoptarea unei legi noi cu privire la Guvern, menită să reglementeze activitatea Guvernului în general și în sfera conducerii generale a administrației publice, în particular, ținând seamă de noile realizări politice, economice, sociale.

B. Perfecționarea procesului decizional

Sporirea eficienței administrației publice este într-o strânsă legătură cu perfecționarea procesului decizional. Scopul, complexitatea și ritmul schimbărilor cu care se confruntă Republica Moldova plasează o presiune crescândă pe factorii de decizie. În aceste condiții, Guvernul urmează să modernizeze procesul decizional, care trebuie să se bazeze pe surse informaționale care reflectă obiectiv realitatea și întrunește următoarele caracteristici:

- poartă un caracter strategic și asigură transformarea obiectivelor complexe ale politicii în planuri și programe pe termen mediu;
- după natura sa este integrat, armonizând, astfel, politica Guvernului în diferite domenii de activitate;
- are un caracter orizontal promovând elaborarea strategiilor politicilor pe plan național și nu numai în cadrul ministerelor;
- se bazează pe paradigma analitică, având opțiuni clare și cunoștință de cauză privind impactul deciziilor adoptate;
- chestiunile administrative sunt delegate la nivel ministerial;
- reiese din consultarea și implicarea publicului și societății civile în adoptarea deciziilor majore.

Printre acțiunile care ar asigura perfecționarea procesului decizional și ar influența sporirea eficienței administrației publice sunt:

- introducerea planificării strategice și procesului de stabilire a priorităților, ceea ce este deosebit de important pentru asigurarea creșterii economice și reducerii sărăciei;
- instituirea standardelor și dezvoltarea instruirii funcționarilor și factorilor de decizie privind exigențele față de elaborarea politicii în diferite domenii de activitate și evaluarea impactului privind implementarea ei;
- identificarea tipului de chestiuni ce necesită aprobarea de către Guvern în scopul majorării delegării funcțiilor către ministere și alte organe ale administrației publice centrale.

Perfecționarea și îmbunătățirea calității planificării strategice și formulării politicii va depinde de succesul reformării administrației publice, de nivelul profesionist și experiența funcționarilor în elaborarea acesteia.

C. Fortificarea capacităților de asistență a activității Guvernului

Activitatea Guvernului este asigurată de Cancelaria de Stat – aparatul său de lucru, care are menirea să contribuie la buna organizare a procesului de elaborare a deciziilor și a efectuării controlului executării prevederii acestora după adoptarea lor. Prin aceasta Cancelaria de Stat joacă un rol semnificativ în procesul de elaborare a politicilor de monitorizare asupra implementării lor. Aceste funcții ale Cancelariei de Stat urmează, în temei, să rămână și pe viitor, numai că multe componente ale lor se cer a fi reevaluate.

În acest sens, activitatea Cancelariei de Stat trebuie să aibă o axare strategică influențând puternic asupra planificării politicii, acordând asistență concretă Guvernului în stabilirea priorităților politicii, recunoscând în același timp

că ministerele de ramură păstrează statutul de organe primare pentru elaborarea politicii.

În afară de funcțiile strategice, Cancelaria de Stat își va păstra și unele funcții de natură tehnică și administrativă, cum ar fi coordonarea pregătirii ședințelor Guvernului, recepționarea materialelor de la ministere, alte autorități publice, monitorizarea îndeplinirii deciziilor guvernamentale.

Aceste orientări privind consolidarea capacităților de asistență a activității Guvernului urmează să fie stipulate în Regulamentul Cancelariei de Stat, accentuându-se, astfel, rolul strategic în activitatea ei. Aceasta impune și un nou rol al directorului Cancelariei de Stat și al subdiviziunilor ei structurale.

Statutul directorului Cancelariei de Stat urmează să fie consolidat prin atribuirea acestuia a funcției de șef al Serviciului public ceea ce semnifică rolul de reprezentant al Primului-ministru, ce-l va abilita cu putere suficientă în realizarea funcțiilor strategice ale Cancelariei de Stat și asistenței eficiente a activității Guvernului. Numirea, eliberarea din funcție, precum și evaluarea activității directorului Cancelariei de Stat îi aparține Guvernului.

În cadrul Cancelariei de Stat se propune să se instituie funcția de Secretar de stat, care poate fi una sau mai multe unități în dependență de structura instituției. Secretarul de stat este desemnat în funcție prin concurs pentru un mandat concret și se bucură de stabilitate în funcția deținută, fiind funcționar de carieră.

De aceeași stabilitate în funcție se bucură și ceilalți angajați ai Cancelariei de Stat. Evaluarea muncii lor se efectuează pe principiile de merit și pregătirii profesionale în cadrul sistemului național de evaluare a activității funcționarilor publici.

Structura organizatorică a Cancelariei de Stat urmează să fie coraportată la direcțiile strategice de dezvoltare a țării care se conțin în programul de activitate a Guvernului și să cuprindă atât subdiviziuni ramurale, interramurale, cât și funcționale. Ea trebuie să fie flexibilă și receptivă la exigențele înaintate de activitatea practică, fiind modelată reieșind din solicitările vieții.

D. Optimizarea activității administrației publice centrale de specialitate

Un rol important în sistemul administrației publice revine organelor administrației publice centrale de specialitate care întrunesc ministerele, departamentele, alte organe centrale de specialitate.

Administrația ministerială alcătuiește veriga de bază a administrației publice centrale de specialitate. Practica administrativă contemporană demonstrează că administrația ministerială trebuie să fie flexibilă la sarcinile care i le înaintază mediul social în care funcționează. La originea formării unui minis-

ter trebuie să stea existența unui domeniu (ramuri) a vieții social-economice care necesită o gestionare separată în virtutea particularităților sale.

Rețeaua ministerială ce funcționează în prezent, în care intră cele 16 ministere, corespunde, în temei, necesităților solicitate de competențele ce țin de activitatea administrației publice de stat. Astfel, competențele cu caracter economic, financiar și de dezvoltare a infrastructurii sunt puse pe seama a 7 ministere, exercitarea competențelor ce prevăd activități social-culturale revine la 4 ministere, alte 5 ministere exercită competențe în domeniile ordinii publice, integrării, justiției, întreținerii relațiilor externe, problemelor militare.

Situația nou creată, reieșind din delimitarea competențelor și din noile raporturi bazate pe desconcentrarea și descentralizarea administrativă între organele administrației publice, condiționează în activitatea ministerelor profunde modificări structurale și funcționale.

În procesul de reformare a administrației ministeriale aspectul cantitativ nu este atât de important, cu toate că el trebuie luat în considerare. O problemă de o importanță deosebită este optimizarea structurală și funcțională a fiecărui minister. Aceasta este condiționată de următorii factori:

- în condițiile noi de activitate o parte din atribuțiile exercitate de ministere în trecut au fost preluate de sectorul privat;
- o altă parte din atribuțiile exercitate anterior de ministere au fost delegate autorităților publice locale;
- unele din atribuțiile exercitate de ministere în sistemul centralizat au decăzut ca fiind depășite de timp.

În aceste condiții, se cere o reevaluare a misiunilor instituțiilor administrative în cauză, o orientare a activității lor spre soluționarea problemelor strategice ale ramurilor, elaborarea politicii de stat în domeniul respectiv și asigurarea normativă și organizatorică a implementării ei.

Restructurarea internă a ministerelor presupune delimitarea funcției administrative de cea politică a ministrului prin instituirea funcției de Secretar de stat al ministerului. Ea va exercita funcția administrativă și va asigura activitatea aparatului ministerului. Secretarul de stat trebuie să se bucure de stabilitate în funcție ca și întreg aparatul de funcționari ai ministerului. Activitatea lor nu este afectată de procedura de investitură a Guvernului.

Departamentele de pe lângă Guvern alcătuiesc cel de-al doilea component al administrației publice centrale de specialitate. Tendința de majorare a numărului lor în ultimii doi ani, până la 12 unități se consideră justificată prin faptul că departamentele noi au fost create pe calea detașării lor de la minis-

terele din care făceau parte anterior, atribuindu-li-se un statut independent și accentuându-se prin aceasta însemnătatea domeniilor gestionate de ele.

Ca și în cazul ministerelor, în departamentele de pe lângă Guvern se cere de întreprins acțiuni de optimizare a structurii și adaptare a funcțiilor acestora la sarcinile care stau în fața lor. Instituirea funcției de Secretar de stat al departamentului și asigurarea stabilității în funcție a angajaților urmează să faciliteze sporirea eficienței activității departamentelor.

În afară de ministere și departamente, în sistemul organelor administrației publice centrale de specialitate mai intră diferite *agenții, servicii, inspectorate*, în total peste 20 de instituții. Specificul acestor organe extraministeriale și extradepartamentale constă în faptul că o parte din ele se constituie pentru realizarea unor sarcini cu caracter de organizare și conducere, altele – pentru realizarea unor sarcini de prestări de servicii.

La etapa actuală se cere de concretizat statutul acestor instituții centrale de specialitate, care ar putea fi transformate, conform unui statut unic, în agenții guvernamentale, funcționând în bază de autofinanțare completă ori parțială în funcție de profilul și serviciile prestate.

Complexitatea sistemului organelor administrației publice centrale, diversitatea tipurilor de instituții administrative, multitudinea de sarcini care stau în fața acestor organe impun necesitatea elaborării și adoptării unei legi privind administrația publică centrală. Ea urmează să reglementeze statutul acestor organe, relațiile dintre ele, modalitățile de realizare a sarcinilor și alte probleme ce țin de organizarea și funcționarea lor.

2.2. Optimizarea raporturilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală

O componentă importantă a reformei administrației publice o constituie optimizarea raporturilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală pe calea descentralizării funcțiilor statului și delegării unei părți a acestor funcții autorităților locale.

În realizarea acestor acțiuni este important să se evite dezintegrarea pe verticală a instituțiilor administrației publice, punându-se în aplicare mecanisme de cooperare a autorităților administrației publice centrale cu cele locale. Descentralizarea funcțiilor administrației de stat constituie o condiție a reformării administrației publice, dat fiind faptul că de aceasta depinde implementarea altor prevederi ale reformei. În acest sens, eficiența reformării administrației publice, în mare măsură, va fi apreciată după rezultatele obținute în procesul descentralizării.

Delimitarea competențelor

Raporturile noi dintre administrația publică centrală și administrația publică locală trebuie să reiasă dintr-o delimitare strictă a competențelor între aceste niveluri ale administrației publice. Competențele cu care se abilitază autoritățile administrației publice trebuie să fie o expresie a categoriilor de interese, fie naționale, la realizarea cărora aportul decisiv aparține administrației publice de stat, fie locale, realizarea cărora trebuie să fie atribuite drept competențe ale autorităților administrației publice locale.

În acest sens, se cer a fi reevaluate competențele în domeniul învățământului preuniversitar, ocrotirii sănătății, ca servicii publice de interes național, or, actualmente ele sunt preponderent în competența administrației publice locale. Reevalueate trebuie competențele și în așa domenii cum ar fi elaborarea, adoptarea și gestionarea bugetelor locale, gestionarea patrimoniului, soluționarea problemelor ce țin de stabilirea structurii și statelor de personal ale organelor administrației publice locale de ambele niveluri. În procesul delimitării competențelor trebuie să se respecte cerința conform căreia delegarea competențelor înseamnă nu numai transmiterea drepturilor, dar și acordarea mijloacelor materiale, financiare, organizatorico-juridice necesare pentru realizarea acestor drepturi.

Delimitarea competențelor urmează să-și găsească reflectare într-un registru al competențelor care ar fi o sinteză a prevederilor constituționale, legale și normative care reglementează delimitarea competențelor dintre autoritățile administrației publice de toate nivelurile. Aceasta ar ușura familiarizarea funcționarilor publici și publicului larg interesat cu competențele respective și ar servi drept îndrumar în activitatea practică a organelor administrației publice.

Rolul administrației de stat teritoriale

În procesul instituționalizării noilor raporturi dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, un rol aparte îi revine constituirii administrației de stat teritoriale formată, alături de reprezentanții instituțiilor guvernamentale, din serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale altor organe centrale de specialitate organizate în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi.

În procesul reformării administrației publice aceste instituții se cer a fi consolidate, pornind de la premisa că nici un stat nu renunță la pârghiile sale de conducere și reglementare. Problema constă doar în găsirea modalităților prin care statul efectuează această conducere. Desconcentrarea administrativă reprezintă una din aceste modalități și ea urmează să fie utilizată mai eficient.

În acest sens, se cer optimizate și raporturile dintre administrația de stat teritorială și administrația publică locală, bazate pe relații de colaborare și control.

Modificările instituționale și funcționale din cadrul sistemului de administrație publică, ce-și găsesc expresie în delimitarea competențelor și în stabilirea noilor raporturi între autoritățile administrației publice centrale și cele locale, urmează să aibă un impact pozitiv asupra dezvoltării întregii societăți, în virtutea faptului că reformarea administrației publice este un suport serios pentru toate reformele social-economice care se desfășoară actualmente în țară.

2.3. Direcțiile prioritare ale reformării administrației publice și consecutivitatea realizării lor

Reformarea administrației publice cuprinde o multitudine de aspecte. Se cere o clasificare a lor și un aranjament care ar asigura continuitatea și consecutivitatea acțiunilor. Voința politică, capacitățile organizatorice, suportul logistic sunt predispozițiile care influențează asupra realizării reformei.

Succesul ei depinde mult și de desemnarea unor priorități ale procesului de reformare a administrației publice. Aceasta oferă posibilitate să se evidențieze niște acțiuni-cheie, desfășurarea cărora facilitează evoluția ulterioară a reformei. Identificarea acestor priorități este necesară pentru asigurarea coerenței în reformarea administrației publice. Pornind de la sarcinile trasate, prioritare se consideră următoarele componente ale reformei:

Reorganizările instituționale și funcționale ale administrației publice urmează să optimizeze mecanismele raporturilor dintre autoritățile administrației publice și să creeze pârgurii eficiente de gestionare a afacerilor publice. Se întrevăd două aspecte ale procesului instituțional. Pe de o parte, soluționarea multor probleme economice, sociale, inclusiv eradicarea sărăciei, lupta cu corupția și alte elemente negative din societate, solicită instituirea unor organe noi, iar pe de altă parte se cer restructurate dimensional și funcțional organele existente ale administrației publice atât centrale, cât și locale.

Fortificarea capacităților personalului din administrația publică pe calea perfecționării statutului juridic al funcționarului public, concretizarea obligațiilor, responsabilităților, exigențelor față de pregătirea lui profesională, promovarea unei politici de personal adecvate noilor realități de activitate a organelor administrației publice, precum și implementarea unor garanții sociale pentru funcționarii publici care le-ar asigura stabilitatea în funcții, exercitarea obligațiilor la nivel profesional.

Optimizarea organizării administrativ-teritoriale și adaptarea ei la necesitățile asigurării unei dezvoltări regionale eficiente prin impulsivitatea iniți-

ativei autorităților administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul unu și nivelul doi și crearea condițiilor favorabile de realizare a priorităților descentralizării și autonomiei locale.

Crearea unui sistem informațional modern prin utilizarea organelor administrației publice cu rețele informaționale și baze de date pe diferite domenii de activitate și asigurarea accesului liber la informație a cetățenilor, chemați să colaboreze, în modul stabilit de lege, la elaborarea deciziilor organelor administrației publice și îmbunătățirea, prin aceasta, a interacțiunii între organele respective și societate.

Instituirea unui organ central de gestionare a procesului de reformare a administrației publice abilitat cu funcțiile de elaborare a politicii de stat în acest domeniu și menit să asigure continuitatea, consecutivitatea și ireversibilitatea proceselor desfășurate în administrația publică în conexiune cu toate procesele transformatoare din sfera social-economică și alte domenii de dezvoltare a țării.

Evidențierea priorităților reformării administrației publice presupune și stabilirea unei consecutivități de realizare a lor care își va găsi reflectare în planul de implementare a prevederilor Strategiei ce va mai conține acțiuni privind crearea suportului legislativ și normativ al reformării, asigurarea cu resurse umane, materiale și financiare, precum și activități referitoare la monitorizarea și evaluarea procesului de reformare a administrației publice.

Acțiunile-cheie ale reformei administrative:

- Reorientarea misiunii Guvernului și rolului statului de la furnizor universal de bunuri și servicii spre rolul de favorizare și reglementare a activităților producătorilor de bunuri și prestatori de servicii.
- Adoptarea unei noi legi cu privire la Guvern menită să reglementeze activitatea Guvernului, în general, și în sfera conducerii generale a administrației publice, în particular.
- Perfecționarea procesului decizional prin introducerea planificării strategice și procesului de stabilire a priorităților, ceea ce este deosebit de important pentru asigurarea creșterii economice și reducerii sărăciei.
- Axarea activității Cancelariei de Stat ca aparat de lucru al Guvernului, pe exercitarea funcțiilor strategice, inclusiv în elaborarea politicilor publice.
- Consolidarea rolului directorului Cancelariei de Stat și abilitarea lui cu suficiente competențe pentru realizarea funcțiilor strategice ale Cancelariei de Stat.
- Instituirea în cadrul Cancelariei de Stat, ministerelor, departamentelor a funcției de Secretar de stat, care poate fi una sau mai multe unități în

dependență de structura instituției. Secretarii de stat se desemnează în funcție prin concurs pentru un mandat concret, se bucură de stabilitate în funcție, fiind funcționari de carieră.

- Efectuarea modificărilor structurale ale ministerelor și departamentelor, ținându-se seama de delegarea unor atribuții sectorului privat, organizațiilor nonguvernamentale și neutilității în condițiile societății democratice a unor atribuții exercitate în regimul centralizat.

- Reevaluarea statutului organelor administrației publice centrale de specialitate extraministeriale și extradepartamentale (agenții, inspectorate, servicii) și transformarea lor treptată în instituții ce activează în bază de autofinanțare completă sau parțială.

- Adoptarea unei legi privind administrația publică centrală care urmează să reglementeze activitatea autorităților publice ce intră în acest sistem.

- Delimitarea competențelor dintre administrația publică centrală și locală în baza principiului descentralizării. Consolidarea administrației de stat teritoriale ca pârghie de influență a statului asupra administrației publice locale.

- Direcțiile prioritare ale reformei: reorganizările instituționale și funcționale ale administrației publice; fortificarea capacităților personalului din administrația publică; optimizarea organizării administrativ-teritoriale și crearea condițiilor pentru realizarea autonomiei locale; crearea unui sistem informațional modern; instituirea unui organ central de gestionare a procesului de reformare a administrației publice.

În prezentul studiu am abordat doar unele aspecte strategice privind reformarea administrației publice și crearea unui consens pentru asigurarea continuității și ireversibilității reformei. Propunerile respective au fost discutate, de rând cu alte componente ale reformei administrației publice, în cadrul unei „mese rotunde”, organizate de Cancelaria de Stat și Oficiul Băncii Mondiale în Republica Moldova cu participarea experților locali și internaționali, reprezentanților organelor administrației publice, și înaintate spre examinare organelor de resort.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2002.
2. Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.1990, cu modificările și completările ulterioare // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S.Moldova, 1990, nr. 8/191.

3. Legea Serviciului public din 4 mai 1995 // Monitorul Oficial, 1995, nr. 61, 2 noiembrie.
4. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 // Monitorul Oficial, 2002, nr. 16.
5. Legea privind administrația publică locală nr. 128-XV din 18 martie 2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 49.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 854 din 16 august 2001 „Cu privire la Măsurile de realizare a Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova pe anii 2001-2005 „Renașterea economiei, renașterea țării” // Monitorul Oficial, 2001, nr. 100-101/887, 18 august.
7. Alexandru Ioan, Administrația Publică, București, 1999.
8. Bernard, Chester I., Funcțiile executivului. Traducere din engleză de Paul Ionescu, Chișinău, Ed. Cartier, 2003.
9. Carles E. Lindblom, Edward J. Woodhouse, Elaborarea politicilor. Traducere din engleză de Camelia Boca, Chișinău, Ed. Cartier, 2003.
10. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Versiunea română, germană și ungară, Strasbourg, 1993.
11. Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg, Administrația publică. Traducere din engleză de Aurelia Anghel ș.a., Chișinău, Ed. Cartier, 2003.
12. Mesajul Președintelui Republicii Moldova Vladimir Voronin adresat Guvernului Republicii Moldova, Moldova Suverană, 24 octombrie 2001.
13. Oroveanu Mihail, Tratat de știința administrației, București, Ed. Germa, 1996.
14. Platon Mihail, Introducere în știința administrației publice, Chișinău, 1999.
15. Ракитский Борис, Основы переходного периода, Москва, 1990.
16. Roman Alexandru, Evoluția universală a sistemelor de administrare publică, Chișinău, 1998.
17. Rolul administrației publice locale în consolidarea statului. Mesajul Președintelui Vladimir Voronin rostit în 20 aprilie 2002 la întrunirea cu conducătorii autorităților administrației publice, Moldova Suverană, 23 aprilie 2002.
18. Sîmboteanu Aurel, Sistemul administrației publice în Portugalia // Administrarea publică, 1997, nr. 4.
19. Sîmboteanu Aurel, Reforma administrației publice în Republica Moldova, Chișinău, Ed. Museum, 2001.
20. Sîmboteanu Aurel, Coraportul dintre reformarea administrației publice în Republica Moldova și procesele de globalizare a descentralizării administrative // Materialele conferinței științifico-practice, AAP, 21 mai 2002.
21. Sîmboteanu Aurel, Sistemul de guvernare și de administrare publică în Suedia // Administrarea publică, 2002, nr. 2.
22. Vida Ioan, Puterea executivă și administrația publică, București, 1994.

CORAPORTUL DINTRE REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI ASIGURAREA DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR OMULUI

*Materialele conferinței științifice internaționale
„Locul și rolul organelor administrației publice în asigurarea respectării
drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”
din 11 decembrie 2003, Chișinău, AAP, 2004*

Din multitudinea de sarcini care stau în fața organelor administrației publice, respectarea drepturilor și libertăților omului ocupă un loc deosebit. Care n-ar fi domeniile de activitate ale acestor organe, fie centrale ori locale, cu competențe generale sau de specialitate, deliberative ori executive, acțiunile lor decizionale, organizatorice, de prestări de servicii și de altă natură vizează direct drepturile și libertățile omului.

Din aceasta derivă actualitatea, însemnătatea și semnificația științifică a temei puse în discuție la conferință. Procesul de reformare a administrației publice care are ca scop modernizarea și adaptarea administrației la standardele europene nu se poate desfășura în mod normal fără a se ține seamă și de faptul cum sunt raportate schimbările din administrația publică la necesitățile de asigurare a drepturilor și libertăților omului.

De altfel, însăși evoluția istorică ne mărturisește că drepturile și libertățile omului i-au preocupat pe guvernanții din toate epocile, numai că unii erau preocupați de problemele creării condițiilor necesare pentru respectarea lor, iar alții erau preocupați de îngrădirea drepturilor și libertăților omului. Cele mai mari mișcări sociale, îndeosebi din epoca modernă erau însoțite de lupta pentru drepturile și libertățile omului. În acest sens, sunt semnificative documentele prin care s-a consfințit aspirația individului pentru drepturi și libertăți fundamentale, cum ar fi: „Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului” adoptată de revoluționarii francezi în 1789, declarațiile adoptate de

coloniile americane după cucerirea independenței lor în 1776, după modelul Declarației de drepturi adoptată de statul Virginia.

În secolul al XIX-lea, sub influența acestor documente, s-a pus accentul aproape exclusiv pe drepturile civile și politice: egalitatea, libertatea de opinie și gândire, dreptul la vot, dreptul la întrunire, la asociere. Esența drepturilor nominalizate marca ascensiunea socială și politică a purtătorilor acestor drepturi.

Începând cu cea de-a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în Europa se manifestă o mișcare socială tot mai largă pentru emancipare economică a unor părți ale societății defavorizate. Aceasta își găsește o continuare mai pronunțată după primul război mondial, când sub influența diversificării activităților economice, dar și ca o răsplată oferită combatanților, supraviețuitori ai primei conflagrații mondiale și a recunoașterii aspirațiilor acestora la o stare materială mai ridicată, în diferite Constituții sunt proclamate anumite drepturi economice și sociale: dreptul la muncă, la salarizare corespunzătoare, la concediu, la securitatea muncii, la egalitatea socială, dreptul la grevă și alte drepturi. În acest fel, democrației politice i s-au asociat democrația economică și socială.

Pe această cale, Declarația franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului a căpătat o recunoaștere largă. Spiritul Declarației a fost extins, îndeosebi după cel de-al doilea război mondial. Astfel, la 10 decembrie 1948 Organizația Națiunilor Unite a adoptat „Declarația Universală a Drepturilor Omului” în care sunt instituționalizate standardele generale privind drepturile omului devenite, ulterior, valori incontestabile ale societății democratice.

Pledând pentru o cale democratică de dezvoltare, orientându-se spre valorile general-umane, propunându-și ca obiectiv al dezvoltării sociale edificarea statului de drept, Republica Moldova încă la 28 iulie 1990 prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII a proclamat aderarea la Declarația Universală a Drepturilor Omului. Ulterior, Parlamentul ratifică un șir de alte acte internaționale ce reglementează standardele de bază ale drepturilor omului în anumite domenii, cum ar fi drepturile femeii, copilului, refugiaților, minorităților naționale și altele. Au fost întreprinse acțiuni importante pentru consfințirea standardelor și normelor internaționale cu privire la drepturile omului în legislația națională. De fapt, acest lucru se referă la tot cadrul legislativ, indiferent ce grup de relații sociale reglementează, dat fiind faptul că toată legislația trebuie să reiasă din principiul respectării drepturilor și libertăților omului.

Aceasta a creat condiții favorabile și pentru reformarea administrației publice. Dezvoltarea și progresul social generează și reorganizarea administrației publice. Trecerea de la un sistem totalitar bazat pe centralism, unipartitism și

dictat la un sistem politic bazat pe democrație, pluralism și diversitate necesită nu numai o simplă îmbunătățire a administrației publice, dar o reformare radicală a ei, ceea ce, de fapt, semnifică edificarea unui sistem nou de administrație publică, chemat să asigure funcționalitatea societății democratice, respectarea drepturilor și libertăților omului.

De faptul cum se reformează administrația publică, în baza căror principii își organizează activitatea, ce mecanisme și tehnici de administrare utilizează, care sunt pârghiile de exercitare a funcțiilor sale, cum se ține seamă de respectarea drepturilor și libertăților omului, pentru care, de fapt, și acționează administrația publică, depinde gradul de credibilitate față de administrația publică din partea membrilor societății.

Reformarea administrației publice a fost condiționată de un complex de factori, printre ei evidențiindu-se factorul politic. Începutul reformării sistemului politic l-a constituit adoptarea Declarației de Suveranitate din 23 iunie 1990. În baza recunoașterii adevărului că toți oamenii sunt egali și au dreptul inalienabil la libertate și prosperitate, având scopul instituirii justiției, legalității și stabilității sociale, documentul în cauză a stabilit o nouă modalitate de realizare a puterii de stat legiferând, de fapt, separarea puterii legislative, executive și judiciare.

Aceste valori democratice și-au găsit dezvoltare în Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 prin care organele puterii de stat se obligă să asigure drepturile, libertățile egale ale cetățenilor. Documentul respectiv garantează tuturor partidelor politice, organizațiilor și mișcărilor social-politice și cetățenilor posibilități și drepturi egale pentru desfășurarea activităților.

Aceste schimbări radicale de ordin politic au făcut să se schimbe esența și natura puterii de stat, care având aceeași sursă, poporul, capătă metode absolut noi de realizare. Ele și-au găsit reflectare în Constituție, adoptarea căreia în 1994 a impulsionat toate procesele transformatoare din societate, inclusiv și reformarea administrației publice. Consfințirea constituțională a principiilor de organizare și funcționare a administrației publice formează un cadru teoretic și metodologic adecvat reformei administrației publice, permit abordarea complexă a oricăror probleme din administrația publică, inclusiv activitatea organelor administrației publice în respectarea drepturilor și libertăților omului. În acest sens, vom menționa în contextul tematicii abordate de noi însemnătatea următoarelor principii:

- *principiul priorității și garantării drepturilor personalității*, în conformitate cu care drepturile omului sunt o valoare supremă și toate autorită-

țile administrației publice poartă răspundere față de cetățeni pentru respectarea lor;

- *principiul unității poporului și integrității teritoriale*, care prevede că unitatea este generată de egalitatea între cetățeni și dreptul lor la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice, religioase în cadrul integrității teritoriale a statului;

- *principiul publicității și transparenței* care presupune dreptul la informație, asigurarea unei informații largi a cetățenilor despre activitatea organelor administrației publice și întreținerea unor legături strânse între cetățeni și aceste organe.

O pondere însemnată în promovarea drepturilor și libertăților omului au principiile administrației publice locale: *autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților administrației publice locale; consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.*

Toate aceste principii pornesc de la prevederile Cartei europene: exercițiul autonom al puterii locale, sunt fundamentate constituțional și legal, și vizează direct drepturile și libertățile omului. Ele presupun dreptul de participare la gestionarea afacerilor publice prin niște mecanisme care-i asigură cetățeanului o poziție activă în societate.

Aceasta reiese din obiectivele reformei administrației publice care prevăd ajustarea administrației publice la schimbările de ordin politic, economic și social în scopul asigurării unor condiții bune de activitate a statului și a comunităților locale, în general, și în crearea condițiilor favorabile de realizare a drepturilor și libertăților omului, în particular.

Prin aceasta reforma administrației publice contribuie la asigurarea unei activități benefice a societății civile ca rezultat al schimbărilor structural-organice, instituționale și funcționale ale administrației publice și locului nou care îi revine ei în sistemul politic al societății.

Procesul de reformare a administrației publice este într-o strânsă legătură cu consultarea cetățenilor asupra celor mai importante chestiuni, asigurându-le prin aceasta realizarea dreptului la opinie. Participarea cetățenilor în procesul decizional al autorităților administrației publice reprezintă o stare de maturitate socială a cetățenilor și de maturitate administrativă a autorităților administrației publice. Dobândirea unei astfel de stări urmează să creeze predispoziții reale pentru formarea unui consens pentru reformă și crearea unui mediu de manifestare activă a personalității.

Articolul 39 al Constituției intitulat *Dreptul la administrare* stipulează că cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea tre-

burilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Aliniatul doi al aceluiași articol prevede că oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică. De menționat, că un component important al reformei administrației publice, este instituționalizarea serviciului public. În îmbinare cu aplicarea noilor principii de administrare, schimbarea structurilor și funcțiilor autorităților publice, precum și implementarea noilor metode și tehnici de administrare, instituționalizarea serviciului public alcătuiește acel component al reformei, care-i asigură mobilitate și de care depinde eficiența ei.

Pe parcursul desfășurării reformei s-au întreprins multe acțiuni privind implementarea unei noi politici de cadre în serviciul public, prin aceasta asigurându-se accesul liber al cetățenilor la funcțiile publice. În același timp, se cere de menționat că mecanismele prin care se realizează acest drept necesită a fi perfecționate, inclusiv pe calea excluderii politizării acestui proces și asigurării stabilității în funcții a funcționarilor publici.

Etapa actuală de desfășurare a reformei administrației publice este influențată de problemele complicate ale securității sociale și economice a populației, ceea ce afectează respectarea drepturilor și libertăților omului.

În aceste condiții, se cer unite eforturile statului și ale societății civile întru crearea condițiilor pentru respectarea și apărarea drepturilor și libertăților omului. În acest sens, o misiune deosebită îi revine *Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008*, adoptat de Parlament prin Hotărârea nr. 415-XV din 24 octombrie 2003. Planul respectiv are ca obiectiv asigurarea implementării unei politici și strategii unice a instituțiilor de stat și a societății civile menite să îmbunătățească situația în domeniul drepturilor omului. Planul prevede acțiuni de armonizare a legislației naționale în domeniul drepturilor omului cu normele și standardele internaționale, acțiuni de asigurare a dreptului la muncă și la condiții prielnice de muncă, asigurării dreptului la educație, la un mediu sănătos, la informație, la protecție socială și în alte domenii. Acțiunile planificate presupun participarea activă a organelor administrației publice în realizarea lor. O abordare în complex a asigurării drepturilor și libertăților omului cum o face planul nominalizat, va contribui indiscutabil la îmbunătățirea situației în domeniul vizat.

Prin urmare, evoluția reformei administrației publice cu toate componentele ei structurale și funcționale, cu activitățile ce țin de fortificarea potențialului uman, cu antrenarea lui în acțiunile unui management public bazat pe pârgii democratice, creează condiții benefice de promovare a drepturilor și libertăților omului. Întreaga activitate a organelor administrației publice trebuie

să fie subordonată cerințelor de respectare a drepturilor și libertăților omului, acestea, la rândul lor, formând un mediu favorabil pentru reformarea de mai departe a administrației publice.

Referințe:

1. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2002.
2. Legea Serviciului public din 4 mai 1995 // Monitorul Oficial, 1995, nr. 61, 2 noiembrie.
3. Legea cu privire la avocații parlamentari din 17 octombrie 1997 // Monitorul Oficial, nr. 83, 11 decembrie.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 128-XV din 18 martie 2003 // Monitorul Oficial, nr. 49, 2003.
5. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Strasbourg, 1993.
6. Convenția europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Seria tratatelor europene nr. 5, BICEM, Chișinău, 2002.
7. Declarația suveranității R.S.S. Moldova din 23 iunie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și Guvernului R.S.S. Moldova, nr.8, 1990.
8. Ghid (Vade-mecum) al Convenției Europene pentru Drepturile Omului, CE 1998, Editat în Republica Moldova.
9. Ionescu Cristian, Drept Constituțional și instituții politice, vol. 1 și 2, București, 2001.
10. Луиза Досвальд-Бек, Сильвен Виме, Международное гуманитарное право и право прав человека, МККК. 2001.
11. Oroveanu Mihail, Tratat de știința administrației, București, 1996.
12. Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008, adoptat prin Hotărârea Parlamentului nr. 415-XV din 24 octombrie 2003 // Monitorul Oficial, nr. 235-238 din 28 noiembrie 2003.
13. Sîmboteanu Aurel, Reforma administrației publice în Republica Moldova, Chișinău, Editura Museum, 2001.
14. Sîmboteanu Aurel, Coraportul dintre reformarea administrației publice în Republica Moldova și procesele de globalizare a descentralizării administrative // Materialele Conferinței științifico-practice, AAP, 21 mai 2002.
15. Sîmboteanu Aurel, Unele aspecte strategice privind reformarea administrației publice și crearea unui consens pentru asigurarea continuității și ireversibilității reformei // Administrarea publică, nr.3, 2003.

REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL AJUSTĂRII LA STANDARDELE EUROPENE

*Materialele conferinței teoretico-practice
„Probleme actuale ale teoriei și practicii administrației publice
prin prisma cercetărilor colaboratorilor Academiei”,
Chișinău, AAP, 20 mai 2004*

Tema ce v-o propun pentru discuție astăzi la conferință este de o actualitate deosebită. Afirmarea tot mai activă a aspirațiilor europene ale Republicii Moldova și măsurile ce se întreprind în ultimul timp în acest domeniu au depășit faza declarativă a acestei opțiuni, imprimându-i un caracter tot mai pragmatic. Aceasta vizează și procesele ce se desfășoară în administrația publică.

Fără exagerare, vreau să menționez că de competitivitatea sistemului de administrație va depinde soluționarea tuturor celorlalte procese transformatoare din societatea moldovenească, or administrația reprezintă acea instituție publică care pune în aplicare mecanismele de modernizare a societății.

În cadrul vizitei în Republica Moldova în decembrie 2003, Comisarul European pentru extindere, dl Gunter Verheugen, a menționat în alocuțiunea sa ținută în fața corpului diplomatic, mediului academic și reprezentanților societății civile că extinderea din 2004 este cea de-a cincea în istoria Uniunii Europene și țările candidate au parcurs o cale marcată de succese considerabile în reforma *politică, economică și administrativă*.¹

¹ De la 1 mai 2004, Ungaria, Slovenia, Cehia, Polonia, Estonia, Lituania, Letonia, Malta și Cipru au devenit membre ale Uniunii Europene. Aceste țări reprezintă o creștere cu 23% a teritoriului Uniunii Europene, cu 19% - a populației, însă doar cu aproape 6% o creștere a economiei. Uniunea largită are o populație de 450 milioane și un P.I.B. apropiat de cel al Statelor Unite ale Americii.

După cum vedem, reforma administrației reprezintă un component obligatoriu al triadei transformărilor necesare de efectuat, care după natura lor trebuie să întrunească niște calități capabile să gestioneze calitatea de membru al Uniunii Europene.

Scopul pe care ni-l propunem în prezentul studiu este de a analiza procesul de reformare a administrației publice în Republica Moldova și de a încerca să identificăm unele căi de ajustare a ei la exigențele europene.

Pornind de la aceasta, se propune atenției D-voastră o succintă trecere în revistă a evoluției reformei administrației publice, a stării actuale din administrația publică și, desigur, unele viziuni de perspectivă privind dezvoltarea administrației publice, care ar putea fortifica conținutul demersului proeuropean al țării noastre.

De fapt, după natura lor, transformările din administrația publică inițiate încă în 1990, având ca premise modificările în sistemul politic și economic al societății, au constituit de la bun început o tendință spre valorile democratice caracteristice pentru administrația publică europeană. Ele și-au găsit reflectare în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990, Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990, ulterior – în Declarația de independență din 27 august 1991. Prevederile acestor documente semnificau niște schimbări radicale de ordin politic, ce au și făcut să se schimbe esența, natura puterii de stat, care, având aceeași sursă – poporul, capătă metode absolut noi de realizare.

Implementarea prevederilor acestor documente politice, care și-au găsit ulterior fundamentare constituțională și procesul de edificare a unei administrații publice noi, în condițiile realităților apărute au și dat naștere perioadei de tranziție. În sfera administrației publice perioada de tranziție reprezintă o stare deosebită a întregului sistem al administrației, cuprinzând rețeaua organelor administrației publice, funcțiile și atribuțiile acestor organe, raporturile existente între organele administrației publice de diferite niveluri, pe de o parte, organele administrației publice și celelalte elemente ale sistemului politic, pe de altă parte.

Vom menționa că administrația publică în perioada de tranziție întrunește elemente ale noului, influențate de procesele democratice din societate și de dorința de ajustare a administrației publice la realizările statelor avansate, în cazul studiului nostru la cerințele standardelor europene, dar, totodată, persistă și elemente ale trecutului, care își găsesc expresie în structuri și metode învechite de activitate, reprezentări și norme de mentalitate perimate.

Pornind de la aceasta, edificarea sistemului nou de administrație publică și organizarea funcționării lui în baza noilor principii constituie o sarcină majoră a reformei. Ea are drept scop înlăturarea din administrația publică a elemente-

lor perimate, învechite, ineficiente, depășite de timp și ajustarea administrației publice la cerințele actuale de organizare și funcționare a societății ce ar corespunde doleanțelor și năzuințelor poporului care a ales calea democratică de dezvoltare și susține opțiunea cursului de integrare europeană.

Cum derulează aceste procese în țara noastră? Făcând abstracție de detalii, vom menționa că pe parcursul ultimilor 12-13 ani în sistemul administrației publice au intervenit schimbări serioase.

În primul rând, au fost elaborate (preluate – A.S.) și în prezent se implementează noi principii ale administrației publice, în general, și ale administrației publice locale, în particular, ultimele reieșind din prevederile Cartei europene: exercițiul autonom al puterii locale, document ratificat de Republica Moldova. Aceasta a dat posibilitate să se schimbe inițiativa autorităților publice, să se stabilească noi raporturi între ele, să se creeze condiții mai favorabile pentru realizarea valorilor general umane.

În al doilea rând, a fost elaborat, deși incomplet, cadrul legislativ privind reformarea administrației publice. În pofida schimbărilor și modificărilor lui frecvente, precum și imperfecțiunilor existente, administrația publică își desfășoară activitatea în conformitate cu legislația respectivă.

În al treilea rând, pe parcursul acestor ani s-au întreprins unele măsuri de descentralizare a funcțiilor statului și de transmitere a unei părți a acestor funcții autorităților administrației publice locale. Ce-i drept, nu întotdeauna această delegare de funcții și atribuții a fost urmată de furnizarea mijloacelor materiale și financiare pentru realizarea lor.

În al patrulea rând, a fost instituționalizat serviciul public, care în îmbinare cu aplicarea noilor principii de administrare, schimbarea structurilor și funcțiilor autorităților administrației publice, implementarea noilor metode și tehnici de administrare îi asigură reformei mobilitate.

În al cincilea rând, s-a inițiat procesul de perfecționare a relațiilor dintre administrația publică și societatea civilă prin crearea unui climat mai favorabil de manifestare a acesteia ca rezultat al schimbărilor structurale, instituționale și funcționale ale administrației publice și locului nou care îi revine ei în sistemul politic al societății.

Cum am putea aprecia cele efectuate în administrația publică până în prezent? În principiu, acestea reprezintă o tendință pozitivă și, în linii mari, sincronizează cu procesele de globalizare a descentralizării administrative.

Dar, consider, că nici pe departe nu ne pot satisface, dat fiind faptul că în același interval de timp alte țări, care au avut pe parcursul a 40-50 de ani

un trecut similar cu al nostru, cum ar fi Lituania, Letonia și Estonia, precum și Ungaria, Slovenia, Cehia, Slovacia, Polonia, despre care am vorbit mai sus, au obținut rezultate pozitive în majoritatea domeniilor vieții social-politice și economice. Și aceasta datorită faptului că au conceput sistemic transformările din administrația publică, au purces pe calea descentralizării administrative reale, prin delimitarea strictă a competențelor între administrația publică centrală și cea locală, au dobândit performanțe în activitatea personalului din administrația publică. Și astăzi ele își ocupă locul meritat în Uniunea Europeană.

Ceea ce nu ne poate satisface nicidecum, este caracterul tergiversat și controversat al reformei administrației publice în Republica Moldova. El se exprimă în longevitatea excesivă a multor acțiuni de inițiere, pregătire și desfășurare a reformei. De asemenea, aceasta se exprimă și prin indeterminismul decizional privind alegerea modelului optim de organizare a teritoriului, tehnicilor de administrare, prin schimbările foarte lente în conștientizarea oportunităților multor componente ale reformei, inclusiv cea care vizează activitatea personalului.

Acestea și alte probleme ale reformei administrației publice sunt în atenția autorităților publice din țară, precum și a instituțiilor europene. Astfel, ele au fost discutate în cadrul unei conferințe organizate de Guvernul Republicii Moldova în comun cu Consiliul Europei având ca temă „*Descentralizarea în Republica Moldova: evoluțiile recente și tendințele de viitor*” desfășurată la Chișinău în zilele de 8-9 iulie 2003. Participarea experților Consiliului Europei, Philip Blair, Paul Bernd, Robert Hertzog, Claude Casagrande, schimbul de opinii avut cu experții locali și cu reprezentanții autorităților publice centrale și locale au dat posibilitate să se expună multe sugestii privind ajustarea administrației publice din Moldova la exigențele europene.

Ele țin de distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, inclusiv dintre nivelul unu și doi ale administrației publice locale, ele se referă la modalitățile de efectuare a controlului administrativ al autorităților administrației publice locale, la promovarea bunelor relații interbugetare între centru și teritorii și, desigur, consolidarea statutului aleșilor locali. În totalitatea lor ele vizează relațiile dintre administrația centrală și cea locală și condițiile de exercitare a autonomiei locale.

Ulterior, discutarea acestor probleme și-a găsit continuare în cadrul unei „mese rotunde” desfășurate la 21-23 octombrie 2003 cu participarea aceluiași experți ai Consiliului Europei și reprezentanților autorităților administrației

publice, în cadrul căreia s-au pus în discuție măsurile de implementare a Planului de Acțiuni – *Consolidarea Democratică la nivel local în Republica Moldova*, elaborat în cadrul conferinței, despre care s-a vorbit mai sus.

Prevederile acestui Plan se referă, în temei, la perfecționarea cadrului legislativ privind administrația publică, ceea ce este foarte important. Dar în viziunea noastră este neîndestulător, or reformarea administrației publice necesită o abordare complexă. O asemenea abordare poate fi o realitate în condițiile în care reforma se va baza pe un suport științific adecvat, se va desfășura în conformitate cu o Concepție Strategică bine argumentată, care ar ține seama de standardele europene, ar asigura acțiuni coerente și consecutive, nepărtinitoare și nonconformiste, prin aceasta contribuind la desfășurarea ireversibilă a reformei și la edificarea unei administrații publice eficiente și durabile. Lipsa unei astfel de strategii a și constituit una dintre cauzele de bază ale caracterului tergiversat și controversat al reformei.

Necesitatea Strategiei pornește de la oportunitatea stabilirii unor parametri clari și transparenți privind ajustarea administrației publice la schimbările politice, economice, sociale, pornind de la opțiunile noastre proeuropene și crearea, prin aceasta, a unor mecanisme reale de redimensionare a relațiilor moldo-comunitare.

În republică s-a purces la elaborarea unui proiect de Strategie privind reformarea administrației publice și realizarea unui consens pentru reformă cu concursul experților locali și internaționali. Obiectivul principal al acestui proiect de Strategie, la elaborarea căruia am avut ocazia să particip, este identificarea unor soluții de ajustare a administrației publice la standardele de guvernare a Uniunii Europene bazate pe principiile și valorile unei guvernări democratice, capabile să asigure o livrare de bunuri și servicii care ar ameliora nivelul de trai al populației.

Printre direcțiile principale ale reformării administrației publice proiectul Strategiei prevede următoarele:

- reevaluarea unor atribuții ale Guvernului și efectuarea reorientării rolului statului de la furnizor universal de bunuri și servicii spre rolul de favorizare, facilitare și reglementare a activităților producătorilor de bunuri și prestatorilor de servicii. Prin aceasta capătă un conținut nou funcția de conducere generală a administrației publice exercitată de către Guvern;

- fortificarea capacităților de asistență a activității Guvernului prin axarea Cancelariei de Stat la soluționarea problemelor strategice influențând prin aceasta planificarea politicii Guvernului;

- optimizarea activității administrației publice centrale de specialitate prin reevaluarea misiunilor acestor instituții și reorientării activității lor spre soluționarea problemelor strategice ale ramurii, elaborării politicii de stat în domeniul respectiv și asigurarea normativă și organizatorică de implementare a ei;

- delimitarea strictă a competențelor între administrația publică centrală și cea locală, între autoritățile administrației publice locale de nivelul unu și nivelul doi. Accentul se pune pe cerința, că delegarea competențelor înseamnă nu numai transmiterea drepturilor, dar și acordarea mijloacelor materiale, financiare, organizatorico-juridice necesare pentru implementarea reală a autonomiei locale;

- restructurarea și optimizarea politicii de personal în administrația publică prin asigurarea stabilității în funcție a personalului, implementarea metodelor moderne de angajare și promovare în funcții, de dezvoltare profesională permanentă;

- crearea unui sistem eficient de interacțiune dintre administrația publică și societatea civilă prin asigurarea transparenței activității organelor administrației publice, consultării cetățenilor asupra celor mai importante acțiuni, participarea membrilor societății în procesul decizional al autorităților administrației publice;

- crearea unui sistem informațional modern prin asigurarea organelor administrației publice cu rețele informaționale și baze de date pe diferite domenii de activitate și asigurarea accesului liber la informație a cetățenilor;

- instituirea unui organ central de gestionare a procesului de reformare a administrației publice abilitat cu funcțiile de elaborare a politicii de stat în acest domeniu și menit să asigure continuitatea, consecutivitatea și ireversibilitatea proceselor desfășurate în administrația publică în conexiune cu toate procesele transformatoare din sfera social-economică și alte domenii de dezvoltare a țării.

Adoptarea unei astfel de Strategii și elaborarea unui plan de implementare a prevederilor ei pe termene medii și de perspectivă s-ar înscrie plener în acțiunile de pregătire a Republicii Moldova, alături de alte activități, în realizarea intențiilor sale de a deveni pentru început membru asociat, iar ulterior de a iniția negocierile privind aderarea pe viitor la Uniunea Europeană. Aceasta impune eforturi serioase ale factorilor de decizie, conducătorilor autorităților administrației publice, funcționarilor publici.

Sarcini serioase se pun în acest sens și în fața Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova care, în calitate de Centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice și de instituție care pregătește cadre pentru administrația publică, este chemată să

participe cu acțiuni didactice concrete, de cercetare, asistență metodică și informațională la eficientizarea activității administrației publice și la apropierea ei de exigențele europene.

Referințe:

1. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2002.
2. Legea privind administrația publică locală nr. 128-XV din 18 martie 2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.49, 2003.
3. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Strasbourg, 1993.
4. Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană, Ediție îngrijită de Christoph Demmke și Christian Ehgel, European Institute of Public Administration, 2002. Traducere în limba română, Chișinău, 2004.
5. Concepția integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană din 16 septembrie, 2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003.
6. Declarația suveranității R.S.S. Moldova din 23 iunie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și Guvernului R.S.S. Moldova, nr.8, 1990.
7. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și Guvernului R.S.S. Moldova, nr.8, 1990.
8. Declarația de independență a Republicii Moldova din 27 august 1991 // Moldova Suverană, 1991, 28 august.
9. Developing Organizations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe, Edited by Jac Jabes, The Fourth Annual Conference held in Tirana, Albania, March 28-30, 1996.
10. Edvius Vanags, Public Administration Reform in Latvia, În: Public Administration in Transition, Proceedings from Third Annual Conference held in Bled, Slovenia, 1995.
11. Gyorgy Jenet, Administrative Reform in Hungary and Central Eastern Europe: Constraints and Prospects, in Public Administration in Transition, Bled, Slovenia, 1995.
12. How the European Union works. A citizens guide to the EU institutions, Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities, 2003.
13. New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe, Edited by Gerald Marcon and Imre Verebelyi, Brussels, 1993.
14. Oroveanu Mihai, Tratat de știința administrației, București, 1996.
15. Sîmboteanu Aurel, Reforma administrației publice în Republica Moldova, Chișinău, Editura Museum, 2001.
16. Sîmboteanu Aurel, Coraportul dintre reformarea administrației publice în Republica Moldova și procesele de globalizare a descentralizării administrative // Materialele conferinței științifico-practice, AAP, 21 mai 2002.
17. Stăvilă Ion, Ungureanu Anatol, Evoluții recente în promovarea integrării europene a Republicii Moldova // Administrarea publică, nr.4, 2003.

EVOLUȚIA REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL PLANULUI DE ACȚIUNI: UNIUNEA EUROPEANĂ - REPUBLICA MOLDOVA

*Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova
Seria „Științe socioumanistice”,
Volumul II, Chișinău, 2006*

SUMMARY

Democratic transformations implemented in our society, have a strong relation, along with other fields of activities, also with the sphere of Public Administration. The complex implementation of the social-economic reforms, the active assertion of the Republic of Moldova with other world's states and organisations, their pro-European direction suppose a fresh view over the sphere of Public Administration. Public Administration's reform initiated in 1990, obtains new dimensions at the moment when it was signed a Plan of Actions: European Union – Republic of Moldova.

In this article they analyse the evolution of the Public Administration's reform through the stipulations of the Plan of Action: European Union – Republic of Moldova. The activities resulted from the implementation of the reform should be examined in a strong connection with the factors that have conditioned them and also in the context of the transformations that should be adjusted the Public Administration from the Republic of Moldova to the European standards. Submitted recommendations are concerned with the necessity to implement a systemical approach for the Public Administration's reform and to assure a continuity and irreversibility of this reform.

Edificarea unei societăți democratice este indisolubil legată de constituirea unui sistem administrativ performant bazat pe principii și valori general-umane recunoscute și respectate de comunitatea umană. În ultimii cincisprezece ani suntem în prezența unor transformări radicale desfășurate în administrația publică, în noul context politic, care la rândul lor influențează întregul mers al vieții social- economice și politice din țara noastră.

Un rol deosebit, în acest sens, îi revine Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova, semnat la 22 februarie 2005 [1], și care, alături

de alte componente, conține și unele prevederi ce se referă la dezvoltarea de mai departe a administrației publice.

În prezentul studiu intenționăm să analizăm, prin prisma paradigmei sistemice, evoluția reformei administrației publice în contextul dialogului moldo-comunitar care reiese din Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova și să încercăm a defini unele perspective în reformarea administrației publice, menite să fortifice demersul proeuropean al țării noastre.

Fără exagerare vom menționa că de competitivitatea sistemului de administrare va depinde soluționarea tuturor celorlalte procese transformatoare din societate, or, administrația reprezintă acea instituție publică, care pune în aplicare mecanismele de modernizare economică, socială, culturală și de altă natură, ce urmăresc ca scop sporirea gradului de civilizație a țării.

Ceea ce-am fi vrut să menționăm din capul locului este faptul, că transformările din administrația publică inițiate încă în anul 1990, având ca premise modificările din sistemul politic și economic al societății, au constituit de la bun început o tendință spre valorile democratice, caracteristice pentru administrația publică europeană. Ele și-au găsit reflectare în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990 [2], Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 [3], ulterior- în Declarația de Independență din 27 august 1991 [4]. Prevederile acestor documente semnificau niște schimbări radicale de ordin politic, ce au și făcut să se schimbe esența, natura puterii de stat, care, având aceeași sursă- poporul, capătă metode diferite de realizare.

Implementarea prevederilor acestor documente politice, care și-au găsit ulterior fundamentare constituțională și procesul de edificare a unei administrații publice noi, în condițiile realităților apărute, au și dat naștere perioadei de tranziție. În perioada de tranziție, administrația publică întrunește în sine elemente ale noului, influențate de procesele democratice din societate și de intențiile de ajustare a administrației publice la realizările statelor avansate, în cazul studiului nostru la cerințele standardelor europene, dar, totodată, persistă și elemente ale trecutului, care își găsesc expresie în structuri și metode învechite de activitate, reprezentări și norme de mentalitate perimate.

Pornind de la aceasta, edificarea sistemului nou de administrație publică și organizarea funcționării lui, în baza noilor principii, constituie o sarcină majoră a reformei administrației publice. Ea are drept scop înlăturarea din administrația publică a elementelor, structurale și funcționale perimate, învechite, ineficiente, depășite de timp și ajustarea administrației publice la cerințele actuale de organizare și funcționare a societății ce-ar corespunde doleanțelor

și năzuințelot poporului, care a ales calea democratică de dezvoltare și susține opțiunea cursului proeuropean al țării noastre.

Din aceasta reiese prevederile Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană-Republica Moldova, care își are preistoria sa. Relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană au fost inițiate încă în prima jumătate a anilor nouăzeci ai secolului trecut. Ele au fost formalizate prin semnarea la 28 noiembrie 1994 a Acordului de Parteneriat și Cooperare, care a fost ratificat abea în anul 1998, ceea ce a tergiversat instituționalizarea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană [5].

La etapa inițială dialogul politic era axat, în principal, pe subiecte de ordin general, cum ar fi convergența pozițiilor în problemele internaționale de interes comun, încurajarea cooperării în vederea consolidării stabilității și securității în Europa, spriginirea transformărilor politice și economice din Republica Moldova, respectarea democrației, drepturilor omului. Pentru Uniunea Europeană aceasta constituia o posibilitate de a promova valorile sale în Republica Moldova pentru a deveni un partener previzibil și compatibil. La rândul său, Republica Moldova urmărea scopul de a obține sprigin politic și de a beneficia de programele comunitare de asistență.

În condițiile extinderii Uniunii Europene, prin aderarea de la 01 mai 2004 a Ungariei, Sloveniei, Cehiei, Slovaciei, Poloniei, Estoniei, Lituaniei, Letoniei, Maltei și Ciprului, devenise evident că relațiile moldo-comunitare nu mai puteau fi menținute la acest nivel, redimensionarea lor devenind o necesitate. După decăderea, în urma discuțiilor, a variantei de includere a Moldovei în Procesul de Stabilizare și Asociere numit încă și „scenariul balcanic” de extindere a Uniunii Europene, s-a mers pe calea posibilităților oferite de Politica de Vecinătate.

Luând în vedere că de la 01 ianuarie 2007 România și Bulgaria urmează să devină membre ale Uniunii Europene, i-ar Republica Moldova, ca consecință, v-a deveni țară vecină cu Uniunea Europeană, s-a considerat oportun elaborarea unui Plan individual de acțiuni. Astfel, în cadrul Politicii de Vecinătate promovată de Uniunea Europeană a fost elaborat și semnat, după cum a fost deja menționat, la 22 februarie 2005 Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană- Republica Moldova, aprobat ulterior prin Hotărârea Guvernului nr.356 din 22 aprilie 2005 [6].

Acest Plan prevăzut pentru o perioadă de trei ani, emană de la politicile de integrare și conține acțiuni de consolidare a democrației și a instituțiilor politice, racordarea legislației naționale la legislația comunitară, asigurarea unui

ritm stabil de dezvoltare social-economică, extinderea relațiilor comercial-economice cu țările membre ale Uniunii Europene, valorificarea programelor de cooperare în cadrul strategiilor comunitare, și altele.

În compartimentul „Dialogul politic și reformele”, Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană- Republica Moldova prevede „continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special cele ce se conțin în Carta europeană a autoguvernării locale și acordarea unei atenții speciale expertizei și recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, inclusiv în ceea ce privește managementul bugetelor locale de către administrațiile locale și atribuirea competențelor bugetare (resurse care să corespundă responsabilităților)” [7].

După cum vedem, Uniunea Europeană recunoaște că în Republica Moldova se desfășoară reforma administrației publice, în același timp, se pune accent pe necesitatea continuării reformei administrative. Privită prin această prismă, reforma administrației publice în Republica Moldova se concepe ca o acțiune aflată în proces de desfășurare, care se cere a fi fortificată.

Vom menționa că pe parcursul ultimilor cincisprezece ani în sistemul administrației publice din Republica Moldova au intervenit schimbări serioase [8].

Au fost elaborate și în prezent se implementează noi principii ale administrației publice, în general, și ale administrației publice locale, în particular. Ultimele reiese din prevederile Cartei europene: exercițiul autonom al puterii locale [9], document ratificat de Republica Moldova în 1997. Aceasta a dat posibilitate să se schimbe inițiativa autorităților administrației publice, să se stabilească noi raporturi între ele, să se creeze condiții mai favorabile pentru realizarea valorilor general- umane.

A fost elaborat, deși deocomdată incomplet, cadrul legislativ privind reformarea administrației publice. În pofida schimbărilor și modificărilor lui frecvente, deseori destul de contradictorii, precum și imperfecțiunilor existente în el, administrația publică își desfășoară activitatea actualmente în corespundere cu cadrul juridic respectiv.

Pe parcursul acestor ani s-au întreprins unele măsuri de redimensionare a funcțiilor statului prin descentralizarea și transmiterea a unei părți a acestor funcții autorităților administrației publice locale. Ce-i drept, nu întotdeauna această delegare de funcții și atribuții a fost urmată de furnizarea mijloacelor materiale și financiare necesare pentru realizarea lor.

A fost instituționalizat Serviciul public, care cu toate că este obsedat încă de neajunsuri serioase, alcătuește, alături de aplicarea noilor principii de ad-

ministrare, schimbarea structurilor și funcțiilor autorităților administrației publice, implementarea noilor metode și tehnici de administrare, un component important al reformei, care îi asigură mobilitate.

S-a inițiat procesul de perfecționare a relațiilor dintre administrația publică și societatea civilă prin crearea unui climat mai favorabil de manifestare a acesteia ca rezultat al schimbărilor structurale, instituționale și funcționale ale administrației publice și locului nou care îi revine ei în sistemul politic al societății.

Acestea și alte schimbări produse în administrația publică din Republica Moldova reprezintă o tendință pozitivă și, în linii mari, sincronizează cu procesul de democratizare a societății și de ajustare treptată, deși incompletă, a administrației publice din țara noastră la rigorile europene.

Dar în același timp, cele realizate până acum, nu ne pot satisface, dat fiind faptul că în același interval de timp, alte țări, care au avut un trecut similar cu al nostru, din punct de vedere al organizării politice și administrative, cum ar fi, Lituania, Letonia, Estonia, precum și Ungaria, Slovenia, Cehia, Slovacia, Polonia au obținut rezultate pozitive în majoritatea domeniilor vieții social-politice și economice. Și aceasta datorită faptului că au conceput sistemic transformările din administrația publică au purces pe calea descentralizării administrative reale, prin delimitarea strictă a competențelor între administrația publică centrală și cea locală, au dobândit performanțe în activitatea personalului din administrația publică [10]. Și astăzi aceste țări își ocupă locul meritat în Uniunea Europeană.

Pornind de la aceasta, Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova indică la necesitatea continuării reformei administrative și implementării mai active în sistemul administrativ a standardelor europene.

Ceea ce nu ne poate satisface nicidecum, este caracterul tergiversat și controversat al reformei administrației publice în Republica Moldova. Aceasta se poate cu ușurință de dedus din prevederile Planului de Acțiuni. Caracterul tergiversat se exprimă în longevitatea exesivă a multor acțiuni de inițiere, pregătire și desfășurare a reformei. De asemenea, aceasta se exprimă și prin indeterminismul decizional privind alegerea modelului optim de organizare administrativă a teritoriului, tehnicilor de administrare, prin schimbările foarte lente în conștientizarea oportunităților multor componente ale reformei, inclusiv cea care vizează activitatea personalului.

Această stare de lucruri înaintea noi sarcini privind reformarea administrației publice. De la adoptarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană

– Republica Moldova a trecut deja un an și șase luni, adică jumătate din termenul stabilit. În această perioadă s-au întreprins mai multe măsuri în scopul aprofundării acțiunilor reformatoare din administrația publică.

Astfel, a fost elaborată și adoptată, prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova” [11]. Despre necesitatea unei astfel de Strategii ne-am pronunțat de mai multe ori [12], dar din cauzele enunțate mai sus, ea a fost elaborată și adoptată cu întârziere, de abea la sfârșitul anului 2005, în contextul prevederilor Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova.

Strategia de reformă a administrației publice centrale reprezintă o prioritate majoră pentru Guvernul Republicii Moldova la etapa actuală și are drept scop identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și a finanțelor publice. Necesitatea efectuării reformei administrației publice centrale, în conformitate cu prevederile Strategiei, este condiționată de mai mulți factori.

Factorul economic este acela care determină, în primul rând, necesitatea efectuării unor schimbări de esență în administrația publică centrală. Dezvoltarea sectorului privat și necesitatea intensificării parteneriatului dintre sectorul privat și cel public, impune noi exigențe privind abordarea sistemică a proceselor economice și competențe mai largi de planificare strategică, flexibilitate și promptitudine în adoptarea deciziilor de către organele administrației publice centrale.

Factorul social influențează desfășurarea reformei prin manifestarea unor tendințe tot mai active de participare mai largă a societății civile la procesul decizional, ceea ce impune necesitatea transparenței deciziilor, diversificarea modalităților de participare a cetățenilor la adoptarea lor.

Factorul instituțional impune noi condiții de armonizare instituțională și funcțională a autorităților administrației publice prin adaptarea configurației structurale și competențelor funcționale a instituțiilor administrative la dinamica evoluției economice, sociale și politice a țării.

Factorul tehnologic presupune avansarea tehnologiilor administrative, inclusiv celor informaționale, prin optimizarea schimbului informațional între instituțiile administrative și crearea unui mediu informațional și documentar benefic pentru activitatea organelor administrației publice.

Având ca puncte de pornire factorii nominalizați mai sus, Strategia de reformă a administrației publice centrale specifică următoarele rezultate scontate:

- orientarea și folosirea competențelor, funcțiilor și structurii organizatorice a instituțiilor administrației publice centrale de specialitate, cu preponderență, asupra realizării priorităților Guvernului, expuse în Programul său de activitate și în alte documente strategice de bază;

- excluderea cazurilor de dublare și suprapunere a funcțiilor instituțiilor administrației publice centrale prin efectuarea analizei funcționale și determinării stricte a locului și rolului fiecărei instituții administrative în sistemul administrației publice centrale;

- identificarea și definirea mai clară a tipologiei organelor administrației publice centrale de specialitate cu delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor pe domenii de activitate și a funcțiilor de implementare și administrare a politicilor publice sectoriale;

- aplicarea unui mecanism unic pentru coordonarea tuturor activităților ce țin de integrarea europeană, inclusiv ajustarea cadrului legal existent al Republicii Moldova la acquis-ul comunitar;

- crearea unui corp de funcționari publici profesioniști și promovarea unei politici de cadre, care ar asigura buna lor pregătire, stabilitatea în funcție și imparțialitatea politică a personalului.

Pentru obținerea acestor rezultate, Strategia este urmată de un Plan de implementare a ei, care prevede acțiuni concrete pe fiecare compartiment al reformei, inclusiv monitorizarea desfășurării activităților planificate [13]. Îndeplinirea celor preconizate pentru anii 2006-2008 va contribui la modernizarea administrației publice centrale și la stabilirea unor relații noi cu administrația publică locală.

Existența unei Strategii de reformă a administrației publice centrale nu înseamnă închistarea reformei doar în segmentul central al administrației publice. Întrucât administrația publică ca sistem cuprinde, alături de administrația centrală, și administrația publică locală, în mod inevitabil are loc influența transformărilor desfășurate la nivel central asupra evoluției reformei administrației publice locale. Acest fapt este condiționat de mai mulți factori.

În primul rând, procesul de reformare a administrației publice locale depinde în mare măsură de transformările și schimbările de la nivelul administrației publice centrale, ele derivând din conținutul și caracterul modificărilor la acest nivel al administrației. Aceasta presupune, atât teoretic cât și practic,

interdependența proceselor care, luate izolat nu exprimă o dinamică a acțiunilor, ci sunt statice și nu se supun reformării în înțelesul examinat de noi.

În al doilea rând, procesele de reorganizare a administrației publice locale sunt secundare față de decizia politică, la elaborarea căreia participă organele administrației publice centrale, în special Guvernul, care are posibilitate să influențeze caracterul și natura deciziei politice adoptate de Parlament. Pornind de la aceasta menționăm că este imposibil de realizat reformarea administrației publice locale în afara reformei administrației publice în ansamblu, dat fiind faptul că schimbările din administrația publică poartă un caracter general și cuprind toate nivelurile administrației.

În al treilea rând, sincronizarea reformării acestor două niveluri ale administrației publice este condiționată și de faptul că atât mediul economic, cât și cel social impune acțiuni adecvate ale organelor administrației publice de ambele niveluri, în scopul soluționării problemelor de ordin economic și social la nivelul statului și la nivelul comunităților locale.

În al patrulea rând, procesul de reformare a administrației publice locale cuprinde și așa sfere cum ar fi relațiile dintre organele administrației publice locale de primul nivel și de nivelul al doilea, relațiile dintre organele reprezentative și executive, relațiile dintre organele administrației publice și agenții economici, relațiile cu cetățenii, precum și aspectele ce vizează structura și atribuțiile acestor organe. Cu toate că aceste procese au un caracter local, după natura lor ele derivă din contextul general al reformei și sunt într-o strânsă conexiune cu transformările de la nivelul administrației publice centrale.

Așadar, reorganizarea concomitentă și consecutivă a administrației publice locale și centrale constituie un component al reformei administrației publice și în această calitate este într-o strânsă conexiune organizatorică, de timp și funcțională cu toate celelalte aspecte ale reformei examinate mai sus. Acest component joacă un rol deosebit în cadrul reformei, dat fiind faptul că eficiența reformei administrației publice va fi apreciată, în mare măsură, după rezultatele acestui component, or, administrația publică locală cel mai vădit își lasă amprenta asupra vieții colectivităților locale.

În acest sens, Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova va se pronunță mai accentuat asupra necesității consolidării autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special cele ce se conțin în Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale. Acestea și alte probleme ale reformei administrației publice sunt în atenția autorităților publice din țară, precum și instituțiilor europene. Astfel, ele au fost discutate în ultimul timp în

cadrul mai multor conferințe organizate de Guvernul Republicii Moldova în comun cu Consiliul Europei, având ca repere consolidarea democrației la nivel local prin promovarea autonomiei locale.

Schimbul de opinii avut cu experții locali și cu reprezentanții autorităților administrației publice centrale și locale, au dat posibilitate să se expună multe sugestii privind ajustarea administrației publice din Republica Moldova la exigențele europene, așa după cum și prevede Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova.

Ele țin de distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, inclusiv dintre nivelul unu și doi ale administrației publice locale, ele se referă la modalitățile de efectuare a controlului administrativ a autorităților administrației publice locale, la promovarea bunelor relații interbugetare între centru și teritorii și, desigur, consolidarea statutului aleșilor locali. În totalitatea lor ele vizează sistemul de relații dintre administrația publică centrală și cea locală și condițiile de exercitare a autonomiei locale.

Luând în vedere complexitatea problemelor menționate și necesitatea soluționării sistemice a fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale abilitat cu competențe distincte în acest domeniu. În prezent este în proces de elaborare proiectul Strategiei de reformare a administrației publice locale de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova cu participarea reprezentanților mediului academic și societății civile. O sarcină care se impune, în legătură cu aceasta, ține de necesitatea sincronizării acțiunilor preconizate în existența Strategiei de reformă a administrației publice centrale și a celor acțiuni care urmează să se conțină în viitoarea Strategie de reformă a administrației publice locale. Concepută ca un sistem unic, administrația publică își are legitățile sale de organizare și funcționare și numai o abordare sistemică a reformei poate să-i asigure succesul.

În concluzie, vom menționa că reforma administrației publice a căpătat noi dimensiuni odată cu adoptarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova. Acțiunile întreprinse, deși nu epuizează întrutotul problemele existente, contribuie substanțial la modernizarea administrației publice prin ajustarea ei la rigorile europene. Important este ca prin cele efectuate să se asigure continuitatea, consecutivitatea și ireversibilitatea reformei. Numai în așa fel reforma administrației publice va influența benefic asupra sferelor de dezvoltare social – economică a țării și va contribui la modernizarea societății.

Referințe:

1. Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova // Moldova Suverană, 2005, 25 februarie.
2. Declarația suveranității RSS Moldova din 23 iunie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și Guvernului RSS Moldova, 1990, nr.8.
3. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și Guvernului RSS Moldova, 1990, nr.8.
4. Declarația de independență a Republicii Moldova din 27 august 1991// Moldova Suverană, 1991, 28 august.
5. Stăvilă Ion, Ungureanu Anatol, Evoluții recente în promovarea integrării europene a Republicii Moldova // Administrarea publică, 2003, nr.4, p. 48-55.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.65-66.
7. Ibidem
8. Sîmboteanu Aurel, Reforma administrației publice în Republica Moldova.-Chișinău: Museum, 2001.-174 p.
9. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Versiunea română, germană și ungară.- Strasbourg, 2003.- 30 p.
10. Local and Regional Governments in Latvia // The Union of Local and Regional Governments of Latvia.- Riga, 2004, 40 p.; Development of Regions in Latvia // State Regional Development Agency.- Riga,2004, 88p.; Gyorgy Jenei, Administrative Reform in Hungary and Central Eastern Europe: Constrains and Prospects // Public Administration in Transition, Bled, Slovenia, 1995, p.69-79.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1-4.
12. Sîmboteanu Aurel, Unele aspecte strategice privind reformarea administrației publice și crearea unui consens pentru asigurarea continuității și ireversibilității reformei // Administrarea publică, 2003, nr.3.- p. 8-21.
13. Planul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1-4.

CAPACITATEA ADMINISTRATIVĂ ÎN CONTEXTUL DESCENTRALIZĂRII ȘI AUTONOMIEI LOCALE

*Academia de Științe a Moldovei,
Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice,
nr. 2, 2007*

SUMMARY

This work stresses an essential component of Public Administration Reform from the Republic of Moldova: the study of essence, content and peculiarities of the administrative capacity of the administrative-territorial units. The problems of administrative capacity are studied from the perspective of administrative decentralization and local autonomy.

Progresul societății umane depinde de mai mulți factori, unul din cei mai importanți fiind sistemul de administrație publică care îi asigură funcționalitatea. De competitivitatea sistemului de administrație, de gradul lui de eficiență depinde evoluția tuturor proceselor transformatoare din societate, dat fiind faptul, că administrația reprezintă acea instituție publică care pune în aplicare mecanismele de modernizare a societății. Ca sistem de organizare socială, administrația publică funcționează atât la nivel național, cât și la nivel de unități administrativ-teritoriale, interacționând cu alte forme de organizare ce constituie mediul social. Ea poartă amprenta tipului de societate, mediului geografic, orientării economice, tradițiilor culturale istorice.

Eficiența administrației publice, la rândul ei, depinde și de capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale. În conformitate cu prevederile Legii *privind descentralizarea administrativă* nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 „o unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce le revin” [1].

Scopul prezentului studiu este de a examina esența, conținutul și proprietățile capacității administrative în contextul descentralizării și autonomiei locale din perspectiva reformării administrației publice din Republica Moldova și ajustării ei la valorile europene.

I. Evoluția sistemelor de administrație: o tendință vădită spre descentralizare

Pe parcursul istoriei, în procesul de evoluție a vieții sociale se acumulează o anumită experiență de organizare și funcționare a administrației publice. În acest proces se observă atât acumularea unor caracteristici comune, precum și a unor caracteristici diferite a administrației publice din anumite țări luate în parte, ori a unor grupe de țări. Cu timpul aceste caracteristici se cristalizează în niște sisteme distincte de administrație publică. Asupra formării unuia sau altui sistem de administrație au influențat un ansamblu de factori, cum ar fi cel geografic, social, politic, juridic și alți factori.

Sub influența factorilor nominalizați mai sus în procesul de evoluție a administrației publice tot mai mult s-au conturat niște sisteme distincte de administrație. Din multitudinea de sisteme cele mai însemnate sunt: sistemul *continental (francez)*, caracteristic pentru Franța, Italia, Belgia, Olanda, România; sistemul *anglo-saxon (britanic)*, caracteristic pentru Marea Britanie, SUA, Canada, Australia; sistemul *mixt (german)*, caracteristic pentru Germania, Austria Japonia. Fiecare din aceste sisteme de administrație își are originea sa, legitățile cale de evoluție și dezvoltare, particularitățile sale de organizare și funcționare. Fără a detalia asemănările și deosebirile dintre ele vom menționa că în rezultatul evoluției lor istorice, pentru toate aceste sisteme de administrație, fie și în grade diferite, este caracteristică organizarea și funcționarea administrației publice în baza principiilor descentralizării și autonomiei locale cu, sau fără existența tutelei administrative din partea autorităților centrale. Important este să subliniem că în aspect global, în administrația publică în ultimele decenii se evidențiază o tendință vădită spre descentralizare [2].

Aceasta este ceva firesc. Secolul XX, unul din cele mai supraîncărcate secole în evenimente, fenomene și procese globale, și-a adus aportul său și la globalizarea proceselor din administrația publică. Vom menționa că anume pe parcursul acestui secol, îndeosebi în a doua jumătate a lui, istoria a verificat durabilitatea sistemelor de administrație existente la timpul respectiv care, avându-și originea în sisteme politice diferite- democratic ori totalitar- purtau amprenta acestor sisteme, manifestându-se atât structural, cât și funcțional, într-o formă centralizată ori descentralizată.

Din punct de vedere istoric este demonstrat că sistemele centralizate pot aduce unele rezultate pozitive doar în anumite condiții istorice și într-un interval de timp limitat. Anume din această cauză la timpul lor s-au destrămat cele mai mari și mai puternice imperii din lume. Această soartă a avut-o și imperiul sovietic cu extinderile lui în întreg fostul lagăr socialist, care a reprezentat un sistem aparte, specific de administrație pentru care era caracteristic centralizarea exesivă, monopolizarea puterii de către organele centrale de stat, diminuarea rolului organelor administrației locale, substituirea activității organelor administrației de toate nivelurile de către organele de partid, promovarea unei ideologii unice de sorginte totalitară.

Sistemul centralizat de administrație nu a putut supraviețui și a pierdut competiția în aspect global la sfârșitul secolului al XX-lea, cedând locul sistemelor descentralizate bazate pe democrație, pluralism și diversitate care, după natura lor, sunt mai durabile. Ele se bazează pe principii democratice și presupun dreptul comunităților locale de toate nivelurile de a se administra ele însele, pornind de la dreptul natural al acestora de a-și organiza viața socială, reieșind din interesele oamenilor care formează această comunitate.

Comunitatea locală nu este o noțiune ce reflectă o existență mecanică a obiectului, dar posedă un bogat conținut derivat din funcțiile noi care îi sunt proprii în condițiile organizării democratice a vieții sociale, din drepturile și obligațiunile pe care le are, precum și din capacitatea și posibilitatea de a participa la exercitarea puterii. Cu cât este mai intensă viața publică la nivelul comunităților teritoriale, cu atât devine mai puțin posibilă impunerea față de comunitățile teritoriale a voinței organelor centrale ale puterii de a activa după scheme unice, fără a ține seamă de particularitățile și interesele acestor comunități teritoriale. Dar pentru aceasta este nevoie ca comunitățile locale nu pur și simplu să aibă organe proprii ale puterii, dar să posede și capacitatea administrativă de a exercita puterea locală.

Analiza evoluției reformei administrației publice în Republica Moldova în condițiile statului independent ne dovedește că una din cauzele care au influențat asupra ritmului ei scăzut de desfășurare a fost nesoluționarea la timp a problemei asigurării unităților administrativ-teritoriale cu capacitate administrativă reală, care le-ar permite să satisfacă pe deplin interesele locale ale cetățenilor. Adoptarea la 28 decembrie 2006 a Legii *privind descentralizarea administrativă* este o încercare de a ameliora situația în acest domeniu. Descentralizarea administrativă este concepută ca “un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității administrative a unităților admi-

nistrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora” [3].

După cum vedem, se întrevăde o interdependență directă dintre procesul de descentralizare continuă a administrației publice și extinderea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale. Capacitatea administrativă, conform prevederilor legale, este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii. Cheltuielile administrative și veniturile proprii, pentru fiecare tip de unitate administrativ-teritorială, urmează să fie calculate în conformitate cu prevederile Legii *privind finanțele publice locale* nr.397-XV din 16 octombrie 2003 [4].

Prin urmare, dezvoltarea descentralizării administrative și consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale crează condiții mai favorabile pentru implementarea autonomiei locale.

II. Autonomia locală - produs al descentralizării și component al capacității administrative

Autonomia locală ca fenomen administrativ își are originea în procesele de afirmare a relațiilor democratice și liberale manifestate în perioada luptei cu absolutismul. Afirmarea legalității și a democrației în statele europene au făcut posibilă, îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, să se conceapă în mod distinct și fenomenul autonomiei locale.

Țările europene au găsit de cuviință să legifereze autonomia locală într-un document comun- *Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985 [5]. Implementarea la nivel național în majoritatea țărilor europene a prevederilor acestui document a și făcut posibilă omogenizarea sistemelor de administrație în baza principiului descentralizării și autonomiei locale. Aceste principii au fost preluate și de țările care au format în trecutul neândepărtat lagărul socialist, după prăbușirea căruia au ales calea democratică de dezvoltare. Prinre ele se numără și Republica Moldova [6].

Esența autonomiei locale constă în stabilirea unui statut distinct al comunităților locale din unitățile administrativ-teritoriale și al autorităților administrative ale acestora în raport cu administrația de stat, fie centrală, fie desconcentrată în teritoriu.

Autonomia locală se manifestă în mai multe forme, și anume: *autonomia decizională* – dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în

condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale; *autonomia organizațională*- dreptul autorităților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalitățile de funcționare ale acestora, statele și organigrama lor, precum și de a institui persoane juridice de drept public de interes local; *autonomia financiară și bugetară*- dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale [7].

Dreptul stabilirii acestui statut distinct al comunităților locale și al autorităților administrative ale acestora, au la bază *primatul colectivităților locale față de stat*, care își găsește expresie în faptul că comunitățile locale istoricește sunt mai vechi decât statul, ce a apărut la o anumită treaptă de dezvoltare a societății ca rezultat al unificării acestor comunități. Aceste comunități au existat un timp îndelungat în lipsa statului, având forme specifice de conviețuire socială bazate pe reguli cutumiare locale, care au servit mult timp ca suport juridic al organizării vieții comunitare la nivel local. Din aceasta reiese dreptul comunităților locale la un anumit grad de independență și autonomie chiar și în condițiile existenței statului, care își asumă obligativitatea de a contribui la satisfacerea interesului general la nivelul comunității naționale.

Deci, *conținutul autonomiei locale* constă în exercitarea descentralizată a atribuțiilor de către autoritățile administrației publice locale în scopul satisfacerii intereselor comunităților locale.

Prin autonomie locală, în conformitate cu Carta europeană: *exercițiul autonom al puterii locale se subînțelege „dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gera în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice”*. Aceasta presupune satisfacerea intereselor comunităților locale fără amestecul organelor administrației centrale, în condițiile organizării descentralizate a administrației publice.

Din definiția expusă mai sus, deducem câteva componente ale autonomiei locale asupra caracteristicii cărora intenționăm să ne oprim succint în continuare.

În primul rând, autonomia locală după cum reiese din definiție prevede că colectivitățile locale posedă *dreptul de a rezolva și de a gera* treburile publice. Aceasta provine din calitatea comunităților locale, ca entități anterioare statului, care locuiesc în unitățile administrativ-teritoriale primare. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleși prin vot liber,

secret, direct și universal, care pot dispune de organe executive responsabile în fața lor.

În al doilea rând, autonomia locală prevede nu numai dreptul, dar și *capacitatea de a rezolva și de a gera* treburile publice. Aceasta presupune existența resurselor proprii suficiente colectivităților locale pentru exercitarea competențelor cu care sunt abilitate. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de legislație. Colectivitățile locale trebuie să aibă, în același timp, acces conform legii, la piața națională de capitaluri.

În al treilea rând, atât dreptul, precum și capacitatea colectivităților locale de a rezolva și a gera treburile publice urmează să fie realizate *în cadrul legii*. Aceasta înseamnă că autonomia locală nu poate fi acceptată ca un regim de o totală independență, ca o izolare a organelor administrației publice locale de organele centrale ale administrației publice. Ea este concepută ca o putere de decizie liberă, ca o facultate prevăzută strict de legislație și desfășurată în cadrul legislației, de a decide într-o anumită sferă de atribuții locale.

În al patrulea rând, activitățile de soluționare și de gestionare a treburilor locale trebuie să se desfășoare *sub propria răspundere a colectivităților locale și în favoarea lor*. Aceasta înseamnă că autonomia locală nu constituie numai o totalitate de drepturi, dar și de responsabilități pentru ceea ce întreprind autoritățile administrației publice locale, activând în regim de autonomie locală. Exercițiul responsabilităților publice trebuie să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni, adică din unitățile administrativ-teritoriale primare.

În al cincilea rând, autonomia locală prevede rezolvarea și gestionarea la nivelul unităților administrativ-teritoriale *a unei părți importante din treburile locale*. Aceasta înseamnă, că nu toate treburile, dar numai o parte a lor, apreciate ca fiind importante, care reflectă pe deplin interesele locale. O altă parte a treburilor publice de interes național pot fi în gestiunea autorităților centrale ori regionale.

În caz de împuternicire de către o autoritate centrală sau regională, colectivitățile locale trebuie să dispună, în limita posibilităților, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale. Colectivitățile locale trebuie, de asemenea, să fie consultate, pe cât e posibil, în timp util și într-o manieră apropiată, în cursul procesului de planificare și de adoptare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc direct activitatea lor.

Deci, autonomia locală ca produs al descentralizării și component al capacității administrative este un fenomen complex și destul de complicat, având

substrat de voință politică, capacitate financiară, valență dimensională, suport juridic, manifestări de responsabilitate.

Organizarea descentralizată a administrației publice sub forma autonomiei locale în condițiile unei capacități administrative reale, necesită anumite garanții care i-ar asigura o dezvoltare firească reieșind din evoluția vieții sociale. Aceasta presupune respectarea anumitor principii, cum ar fi cel al continuității, al consecutivității și al imparțialității. Astfel de garanții pot fi asigurate doar prin fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale. Iată de ce Carta europeană a autonomiei locale acordă o mare importanță acestui lucru, stipulând în articolul doi că „*principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și pe cât posibil, în Constituție*” [8].

Aceasta înseamnă că autonomia locală capătă o protecție constituțională și legală. Majoritatea țărilor semnatare a Cartei europene a autonomiei locale au fixate prevederi constituționale privind autonomia locală. Aceste prevederi constituționale își găsesc apoi continuare în diferite legi, care concretizează diferite aspecte ale autonomiei locale și facilitează toate schimbările din administrația publică. Ele se referă la aspectele structural-organice și funcționale ale administrației publice, la relațiile din cadrul administrației, precum și raporturile dintre administrația publică și celelalte elemente ale sistemului politic al societății.

Astfel, articolul 109 al Constituției Republicii Moldova prevede că administrația publică locală se bazează pe următoarele principii: al autonomiei locale; al descentralizării serviciilor publice; al eligibilității autorităților publice locale; al consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit [9]. Aceste principii sunt prevăzute și în Legea privind administrația publică locală [10], precum și în alte acte normative. Fiind fundamentate constituțional și legal, principiile nominalizate indică la caracterul democratic, conținutul novator și orientarea proeuropeană a administrației publice din Republica Moldova aflată în proces de reformare.

III. Capacitatea administrativă din perspectiva integrării europene

Reformarea administrației publice din Republica Moldova nu poate fi concepută în afara descentralizării administrative și autonomiei locale, procese cu manifestare globală și europeană, la care trebuie să fie coraportate și schimbările din administrația publică a țării noastre.

Vom menționa că în condițiile statului independent, administrația publică din Republica Moldova a fost supusă unor transformări radicale prin imple-

mentarea unor principii democratice de administrare, prin redimensionarea rolului statului în activitatea administrativă, prin stabilirea unor relații noi între administrația publică centrală și cea locală, prin constituirea parteneriatului cooperant între organele administrației publice și societatea civilă, prin unele schimbări de mentalitate privind locul și rolul administrației publice în societate, și altele.

Schimbările ar fi putut fi mult mai pronunțate dacă cele efectuate se desfășurau cu mai multă consecutivitate și continuitate, nepărtinitor și fără controverse nejustificate, care au adus prejudicii procesului de reformare a administrației publice, au tergiversat și mai continuă să tergiverseze procesul de ajustare a administrației publice la standardele europene.

O pârghie care ar depăși situația creată ar putea servi consolidarea reală a *capacității administrative* a unităților administrativ-teritoriale. Aceasta rezultă și din Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană-Republica Moldova, care în compartimentul “Dialogul politic și reformele” prevede “*continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special cele ce se conțin în Carta europeană a auto-governării locale și acordarea unei atenții speciale expertizei și recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, inclusiv în ceea ce privește managementul bugetelor locale de către administrațiile locale și atribuirea competențelor bugetare (resurse care să corespundă responsabilităților)*” [11].

După cum vedem, Uniunea Europeană recunoaște că în Republica Moldova se desfășoară reforma administrației publice, în același timp, se accentuează necesitatea continuării reformei administrative. Privită din această perspectivă, reforma administrației publice în Republica Moldova se concepe ca o acțiune care în continuare trebuie să asigure consolidarea *capacității administrative* a unităților administrativ-teritoriale și prin aceasta să eficientizeze în ansamblu activitatea administrativă, ajustând-o la rigorile europene.

În acest sens, activitatea asupra realizării prevederilor Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova a contribuit, de rând cu altele, la lărgirea cadrului legislativ privind derularea reformei administrației publice. Astfel, cu participarea reprezentanților societății civile, au fost pregătite și adoptate mai multe acte legislative privind funcționarea administrației publice locale, problemele descentralizării administrative, dezvoltării regionale, realizarea prevederilor cărora, va influența benefic desfășurarea în continuare a reformei. Avem în vedere pachetul de legi adoptate la 28 decembrie 2006,

și anume: Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI [12]; Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI [13]; Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr.438-XVI [14]; modificările în Legea nr. 397 XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale [15].

Ele prevăd distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, inclusiv dintre nivelul unu și doi ale administrației publice locale, promovarea bunelor relații interbugetare între centru și unitățile administrativ-teritoriale, modalitățile de efectuare a controlului administrativ a autorităților administrației publice locale. În totalitatea lor ele vizează sistemul de relații dintre administrația publică centrală și cea locală, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, sunt stabilite niște rigori mai stricte, care corespund standardelor europene, privind constituirea unităților administrativ-teritoriale și dotarea lor cu ansamblul de competențe proprii. Unul din criteriile de bază la acest capitol constă în faptul că unitatea administrativ-teritorială care urmează să se constituie trebuie să dispună de capacitate administrativă, adică să aibă resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin. De rând cu aceasta numărul populației unității administrativ-teritoriale trebuie să fie mai mare decât numărul minim necesar stipulat în Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [16].

Cu referință la *resursele materiale* vom menționa că, conform prevederilor legale [17], autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile. Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului. Delimitarea presupune evidența patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, competența decizională exclusivă a autorităților publice locale privind administrarea patrimoniului respectiv și modul de repartizare a veniturilor obținute din gestionarea acestuia.

Legislația prevede și criteriile principale care stau la baza delimitării patrimoniului unităților administrativ-teritoriale de cel al statului, cum ar fi: criteriul interesului de nivel local, raional sau național; valoarea economică și importanța patrimoniului pentru dezvoltarea satului (comunei), orașului (municipiului), raionului sau țării; utilizarea patrimoniului pentru amplasarea sistemelor energetice, de transport și a altor sisteme de stat, a obiectelor de telecomunicații și a serviciilor meteo; valoarea științifică, socială istorică, culturală și naturală a patrimoniului.

Autoritățile administrației publice centrale și locale urmează să continue ajustarea proprietății unităților administrativ-teritoriale la prevederile legale actuale. Aceasta presupune o intensă muncă organizatorică și de analiză economică, precum și activități de pregătire a cadrelor de funcționari capabili să conceapă adecvat statutul proprietății unităților administrativ-teritoriale ca parte componentă a capacității administrative a acestora și să acționeze în acest spirit.

Un alt element important al capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale îl constituie *resursele financiare*. În condițiile descentralizării financiare, autoritățile publice locale se bucură de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu care este independent și separat de bugetul de stat. Unitățile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează liber în realizarea competențelor lor. Este important de menționat că autoritățile publice locale dispun de venituri fiscale proprii, stabilite de Legea privind finanțele publice locale, care constituie baza fiscală a unității administrativ-teritoriale. Ele pot dispune și de alte venituri proprii conform legislației în vigoare.

De rând cu aceasta, în vederea sporirii capacității financiare, autorităților administrației publice locale li se acordă transferuri cu destinație generală. Lichidarea dezechilibrelor posibile dintre capacitatea financiară și necesitățile de cheltuieli ale unor autorități publice locale se face prin aplicarea unui mecanism de repartizare financiară echilibrată stabilit prin Legea privind finanțele publice locale. Deasemenea, este prevăzut accesul fără restricții, al autorităților publice locale la informațiile privind determinarea și distribuirea resurselor prevăzute de legislație.

Întrucât unele competențe care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate, după necesitate, autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică, legislația prevede și mecanismul corelării dintre transferul de competențe și transferul de resurse. Astfel, Guvernul, ministerele, precum și alte autorități administrative centrale, în baza unor standarde de cost și calitate, identifică resursele necesare realizării competențelor transferate de ele, precum și sursele bugetare din care vor fi finanțate aceste competențe. Resursele identificate sunt transferate autorităților administrației publice locale. Delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente. Mai mult ca atât, este interzisă prin lege orice delegare de competențe fără alocarea de surse financiare, necesare pentru a se acoperi costul realizării competențelor respective.

După cum observăm, cadrul legislativ actual fortifică de jure capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale și la capitolul descentralizării financiare. Problemele care mai există în acest domeniu, constau în implementarea foarte lentă și deseori eronată a prevederilor legale în activitatea administrativă practică. Se cer perfecționate mecanismele relațiilor interbugetare prin excluderea unor trepte și verigi care dau acestor relații un caracter tergiversat. La consolidarea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale ar contribui și optimizarea, conform rigorilor europene, a organizării teritoriului țării prin formarea unor unități administrativ-teritoriale cu un potențial economic și, respectiv, financiar mai puternic.

Capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale depinde și de *cadrul instituțional* al administrației publice locale. Transformările în acest domeniu în cadrul reformei administrației publice au făcut posibilă adaptarea structurală și funcțională a cadrului instituțional, în temei, la rigorile europene. Procesul de constituire pe cale eligibilă și pluralistă a autorităților reprezentative și deliberative, în persoana consiliilor locale și raionale, precum și celor executive în persoana primarilor și președinților raioanelor semnifică caracterul cu adevărat democratic al formării puterii locale și rolul nou pe care îl dețin aceste autorități în sistemul administrației publice.

Astfel, consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii. Raporturile dintre autoritățile publice centrale și locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Orice control administrativ exercitat asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale nu trebuie să urmărească alt scop decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii. La acestea se poate de adăugat, că autoritățile administrației publice centrale pot consulta asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală.

În aspect instituțional e semnificativ că în luna mai 2006 a fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale, abilitat cu atribuții concrete în acest domeniu. Astfel, conform Regulamentului, Ministerul Administrației Publice

Locale monitorizează aplicarea prevederilor cuprinse în programele de consolidare și fortificare a administrației publice locale, elaborate în conformitate cu Programul de activitate a Guvernului, contribuie la exercitarea controlului privind legalitatea actelor emise de autoritățile administrației publice locale, monitorizează modul în care sunt respectate principiile autonomiei locale și ale descentralizării în activitatea autorităților administrației publice locale, elaborează și promovează politicile statului în domeniul dezvoltării durabile a unităților administrativ-teritoriale și altele [18].

Ministerul respectiv a preluat și funcțiile oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului, care au fost reorganizate prin Hotărârea Guvernului nr.1059 din 14 septembrie 2006 în direcții teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale [19]. Modul de organizare și funcționare a direcțiilor teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale, structura lor și efectivul limită de personal sunt reglementate prin Hotărârea Guvernului nr. 1060 din 14 septembrie, 2006 [20].

O analiză mai detaliată a atribuțiilor acestui minister, ne dovedește că ele nu sunt întocmai adecvate unei astfel de autorități centrale de specialitate. Considerăm că funcțiile și atribuțiile acestui minister, structura lui, precum și efectivul de personal se cer a fi revăzute și precizate, reieșind din sarcinile complexe ale activității administrative a statului și a comunităților locale la etapa actuală. Accent trebuie de pus pe funcții și atribuții distincte pentru un minister care are menirea să elaboreze politica de stat în domeniul administrației publice și să asigure realizarea ei practică în condițiile descentralizării și autonomiei locale, având ca obiectiv consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale și sporirea, prin aceasta, a eficienței activității administrative și ajustării ei la rigorile europene.

Concomitent, se cere reducerea funcțiilor și atribuțiilor cu caracter de intermediere care prevalează în prezent și care se suprapun cu funcțiile și atribuțiile altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate. Aceasta poate da naștere la multe confuzii în activitatea practică și dăuna realizării scopului urmărit la crearea ministerului respectiv.

Prin urmare, consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale reprezintă un proces multidimensional, cuprinzând asigurarea lor cu resurse materiale, financiare, instituționale necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce le revin. Prin esența, conținutul și proprietățile sale, capacitatea administrativă constituie viabilitatea unităților administrativ-teritoriale de a soluționa de sinestătător pro-

blemele comunităților locale în condițiile descentralizării administrative și autonomiei locale.

Situația actuală din Republica Moldova ne vorbește despre faptul că în procesul de reformare a administrației publice au intervenit multe schimbări care facilitează ajustarea ei treptată la modelul democratic de organizare și funcționare. În același timp, tempourile cu care derulează aceste procese nu ne pot satisface. Aspirațiile proeuropene ale Republicii Moldova impun noi sarcini de amplificare a reformei administrației publice, în general, și în domeniul consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, în particular.

Aceasta presupune nu numai completarea cadrului legislativ al reformei cu noi acte normative, cu toate că aceasta este foarte important, dar desfășurarea de rând cu aceasta, a unei activități organizatorice intense privind implementarea prevederilor acestora în practica administrativă. În acest sens, un rol deosebit revine factorilor de decizie și capacității acestora de a manifesta voință politică, resurselor umane care activează în domeniul administrației publice și îndeosebi funcționarilor publici pentru care conținutul principal al activității lor trebuie să devină ajustarea administrației publice din Republica Moldova la standardele europene.

Referințe:

1. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006, art.11(1) // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29-31/91 din 02 martie 2007.
2. Sîmboteanu Aurel, Coraportul dintre reformarea administrației publice în Republica Moldova și procesele de globalizare a descentralizării administrative // Materiale ale conferinței științifico-practice, Chișinău, AAP, 21 mai 2002.
3. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006, art.9(1) // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29-31/91 din 02 martie 2007.
4. Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr 248-253 / 996 din 19 decembrie 2003.
5. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Versiunea română, germană și ungară. - Strasbourg, 2003.- 30 p.
6. Republica Moldova a semnat Carta autonomiei locale la 02 mai 1996, a ratificat-o conform procedurii la 02 octombrie 1997, iar la 02 februarie 1998, după expirarea unei perioade de trei luni de la data depunerii instrumentului de ratificare, ea a intrat în vigoare pentru țara noastră.

7. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006, art.1. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29-31/91 din 02 martie 2007.
8. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Versiunea română, germană și ungară.- Strasbourg, 2003, art.2.
9. Constituția Republicii Moldova, Chișinău 1994, cu modificările și completările ulterioare.
10. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, art.3 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35/ 116 din 09 martie 2007.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.65-66.
12. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35/ 116 din 09 martie 2007.
13. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006, // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29-31/91 din 02 martie 2007.
14. Legea privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova nr. 438 din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 021 din 16 februarie 2007.
15. Legea pentru modificarea unor acte legislative nr. 437-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10-13/ 27 din 26 ianuarie 2007.
16. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27 decembrie 2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29 ianuarie 2002.
17. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006, art.13. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29-31/91 din 02 martie 2007.
18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea structurii, efectivului- limită și Regulamentului Ministerului Administrației Publice Locale, nr. 728 din 27 iunie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr 102-105.
19. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la reorganizarea oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului, nr. 1059 din 14 septembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 150-152.
20. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale, nr. 1060 din 14 septembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 150-152.

INTERFERENȚE CONCEPTUAL-METODOLOGICE ȘI APLICATIVE ÎNTRE FORMAREA PROFESIONALĂ ȘI SISTEMUL DE COMPETENȚE ALE SPECIALISTULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

*Materiale ale sesiunii de comunicări științifice
„Administrația publică și buna guvernare”, 27-28 octombrie 2007,
Caietul științific al ISAM, nr.2, 2008*

SUMMARY

Adherating on May,19, 2005 to the Bologna process through the decision of the European ministers for higher education in Berghen, Norway, the Republic of Moldova requires a reconceptualization of the structure, contents and ultimate goals of higher education. This refers to the institutions and faculties which prepare public servants.

This work stresses the analisis of the interdependence between the Public Administration evolution and the system of preparation of public servants, the identification of standards of formation of the expert from The Public Administration in accordance with European rigours and estimation of the activity and permanent training of the experts in Public Administration from the perspective of strengthening the professional abilities.

Conclusions and recommendations made refer to the way of implementation of the Academic and professional standard of the expert with higher education in Public Administration, which purpose is to enhance the quality of preparation of experts in Public Administration by interaction between administrative practice and the process of formation of experts for this domain.

Evoluția democratică a sistemului politic, instituționalizarea noilor rapoarturi sociale în condițiile statului independent, transformările din administrația publică desfășurate în această perioadă, aspirațiile proeuropene ale Republicii Moldova exprimate tot mai pronunțat în ultimul timp, impun

necesitatea unei preocupări adecvate privind pregătirea cadrelor pentru administrația publică, chemate să asigure eficientizarea activității administrative și ireversibilitatea procesului de modernizare a țării.

Scopul prezentului studiu este de a identifica și analiza interferențele conceptual–metodologice și aplicative între formarea profesională și sistemul de competențe ale specialistului din administrația publică în contextul ajustării la rigorile europene, atât a învățământului universitar, precum și a administrației publice și de a evidenția unele mecanisme de asigurare a conexiunii dintre procesul de formare inițială, instruire continuă și evaluarea activității angajaților din administrația publică.

Pornind de la aceasta, studiul se axează pe analiza dimensiunilor interdependente dintre evoluția administrației publice și sistemul de pregătire a cadrelor, identificarea standardelor de formare a specialistului din administrația publică în contextul rigorilor europene, precum și evidențierea modalităților de evaluare a activității specialiștilor din administrația publică din perspectiva fortificării competențelor profesionale.

I. Dimensiuni interdependente dintre evoluția administrației publice și sistemul de pregătire a cadrelor

Instituționalizarea noului sistem politic în condițiile statului independent Republica Moldova a condiționat inițierea reformei administrației publice, care are sarcina să ajusteze structural și funcțional administrația publică la noile realități bazate pe democrație, pluralism și diversitate.

Desfășurarea eficientă a reformei administrației publice este strâns legată de crearea unui sistem bine definit de pregătire a cadrelor pentru acest domeniu. Despre aceasta ne vorbește experiența altor state. Astfel, în țările din Europa Occidentală încă la sfârșitul anilor șaiszeci ai secolului trecut a fost conștientizată, în mod deosebit, necesitatea pregătirii specializate a funcționarilor publici [1].

Acest lucru s-a produs într-o strânsă conexiune cu procesele de reformare a administrației publice din aceste țări, cu implementarea noilor tehnici de administrare, metodelor noi de planificare, organizare și activitate a serviciului public. Anume în această perioadă de reformare a administrației publice țările vest-europene și-au constituit și sistemele lor de pregătire a cadrelor pentru administrația publică.

Experiența acumulată de aceste țări demonstrează că evoluția administrației publice impune și noi necesități în pregătirea cadrelor pentru acest do-

menui. De felul în care personalul concepe problemele și sarcinile care stau în fața organelor administrației publice la fiecare etapă istorică, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității lor, depinde eficiența transformărilor din societate.

La începutul anilor nouăzeci ai secolului trecut, odată cu demararea în Republica Moldova a reformei administrației publice era clar că succesul transformărilor în viața social-economică și politică va depinde de competența și profesionalismul cadrelor care activează în organele administrației publice. Aceasta impunea o nouă viziune asupra politicii de pregătire a cadrelor pentru administrația publică.

Printre măsurile de edificare a unui sistem nou de pregătire a cadrelor pentru administrația publică se înscrie, în primul rând, deschiderea în anul 1993 a Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova [2], redenumită în 1998 în Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova [3], iar din 2003 reorganizată în Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova [4]. Anume în cadrul acestei instituții de învățământ, în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice, a fost constituit un sistem nou de instruire inițială și continuă a cadrelor din/și pentru administrația publică, de care țara noastră nu a dispus în trecut.

Evoluția reformei administrației publice, implementarea în cadrul ei a unor noi abordări privind activitatea administrativă, impune necesitatea pregătirii unei noi generații de funcționari, care bazându-se pe experiența pozitivă acumulată de predecesori și folosind experiența altor țări, să poată asigura continuitatea transformărilor democratice din societate și să promoveze tehnologii administrative moderne. În acest context pregătirea cadrelor cu studii superioare pentru administrația publică s-a extins și a fost preluată și de alte instituții superioare de învățământ din Republica Moldova. În prezent pregătirea cadrelor pentru administrația publică se mai efectuează la Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea de Stat “Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul.

Analiza cadrului regulatoriu existent în instituțiile nominalizate, practiciile de planificare, realizare și monitorizare a procesului de studii la specialitatea „*Administrație publică*” demonstrează că ele au multe tangențe. Activitatea de pregătire a cadrelor este organizată în conformitate cu legislația în vigoare

și cu actele normative ale organelor de resort, sunt preocupate de ajustarea studiilor la rigorile Procesului de la Bologna, la care a aderat Republica Moldova, punând accent pe finalitățile studiilor și calitatea pregătirii profesionale a specialiștilor pentru domeniul administrației publice.

În toate instituțiile de învățământ nominalizate, pregătirea specialiștilor pentru administrația publică se efectuează în baza unor documente regulatorii proprii, care îndeplinesc funcția de standarde la specialitatea respectivă, planurilor de învățământ elaborate în conformitate cu Planul-cadru, adaptate la specificul profilului fiecărei instituții de învățământ, regulamentelor organelor de resort.

Specialitatea „*Administrație publică*” a fost acreditată, în ordinea stabilită, la AAP în anul 2004, la ASEM în 2005, la USM și Universitatea de Stat din Cahul în 2006. Aceasta confirmă corespunderea pregătirii specialiștilor pentru administrația publică, în instituțiile respective, rigorilor organelor de resort, abilitate cu atribuții de evaluare a procesului de pregătire a cadrelor în instituțiile superioare de învățământ.

În activitatea de pregătire a specialiștilor pentru administrația publică în instituțiile nominalizate sunt prezente și multe deosebiri, care derivă din experiența acumulată pe parcursul anilor, din tradițiile fiecărei instituții, din modul de concepere a administrației publice ca domeniu de activitate și sferă de instruire. Aceste deosebiri își găsesc reflectare în planurile de studii la specialitatea respectivă, în modul de organizare a stagiilor de practică a studenților în organele administrației publice, în folosirea diverselor metode de evaluare a cunoștințelor studenților, în organizarea activității extracurriculare la specialitate.

Deosebirile în proiectarea curriculară, realizarea și monitorizarea procesului de studii, în activitatea metodică și științifică a cadrelor didactice, în organizarea activității extracurriculare a studenților reiese din principiul autonomiei universitare și nu afectează calitatea pregătirii cadrelor la specialitatea „*Administrație publică*”. Diversitatea în domeniile nominalizate contribuie la amplificarea experienței de pregătire a specialiștilor pentru administrația publică.

În același timp, unele aspecte ale pregătirii specialiștilor pentru administrația publică cer, în viziunea noastră, o convergență mai strânsă între instituțiile de învățământ și o abordare mai uniformă în sensul asigurării unei calități mai înalte a pregătirii profesionale a lor. Pregătirea academică trebuie să-și găsească o materializare mai concretă în cultivarea competențelor profesionale. Rigorile pentru pregătirea profesională a specialiștilor pentru administrația publică trebuie unificate și racordate la solicitările activității practice a organelor administrației publice.

Programul de modernizare a sistemului educațional în Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.863 din 16 august 2005, de rând cu alte sarcini, prevede definitivarea elaborării și implementării standardelor educaționale și profesionale în învățământul superior[5].

În acest context, studiul efectuat arată, că instituțiile superioare de învățământ preocupate de pregătirea cadrelor pentru administrația publică sunt conștiente de necesitatea conjugării eforturilor în stabilirea unor cerințe comune față de pregătirea profesională a specialiștilor pentru administrația publică. Ele trebuie să reiasă din rigorile reformei administrației publice aflată în desfășurare, care înaintază exigențe sporite față de personalul angajat în serviciul public.

Aceste acțiuni mai sunt condiționate și de necesitatea sincronizării procesului de formare a specialiștilor pentru domeniul administrației publice cu exigențele față de pregătirea profesională a angajaților din administrația publică, care derivă din statutul juridic al funcționarului public reglementat de *Legea serviciului public*[6]. Instituțiile de învățământ urmează să asigure pregătirea profesională a specialiștilor în conformitate cu exigențele expuse în statutul juridic al funcționarului public, ținând seamă de evoluția administrației publice în aspect instituțional și funcțional.

Necesitatea elaborării unor norme comune se mai justifică și prin faptul că administrația publică, în calitate de sistem, cu caracteristicile sale proprii, în general, și în domeniul resurselor umane, în particular, necesită și un sistem unic de pregătire a specialiștilor pentru acest domeniu, activitate care are ca teme prevederile *Clasificatorului unic al funcțiilor publice* aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 151 din 23 februarie 2001[7]. Clasificatorul nominalizat specifică funcțiile publice pasibile de exercitat în sistemul administrației publice, iar Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare din administrația publică are menirea să determine competențele profesionale necesare pentru ocuparea funcției publice.

Astfel, identificarea normelor unice față de competențele profesionale ale viitorului specialist în administrația publică acceptate de către piața forței de muncă, asigurarea calității formării profesionale a specialistului pentru această sferă de activitate și crearea mecanismului de evaluare a ei devine o necesitate.

II. Reglementarea formării profesionale a specialistului din administrația publică în contextul rigorilor europene

Aderarea la 19 mai 2005 a Republicii Moldova la Procesul de la Bologna prin decizia Miniștrilor europeni responsabili de învățământul superior, convo-

cați în orașul Berghen din Norvegia presupune o reformare, o modernizare și o reconceptualizare de structură, conținuturi și finalități a învățământului superior din Republica Moldova[8]. Aceasta se referă și la instituțiile și facultățile care pregătesc specialiști cu studii superioare în domeniul administrației publice.

Una din cerințele Procesului de la Bologna este standardizarea învățământului superior, ca o premisă de asigurare a calității pregătirii specialiștilor cu studii superioare și a mobilității cadrelor didactice și a studenților. Pentru Republica Moldova, standardizarea învățământului nu este o activitate cu titlu de noutate absolută. Ea este prevăzută în articolul 7 al *Legii învățământului*, în care se stipulează că sistemul de învățământ are la bază standardele educaționale de stat care stabilesc cerințele minime obligatorii față de diversele niveluri și trepte de învățământ și care constituie baza aprecierii obiective a nivelului de pregătire generală și profesională a absolvenților[9].

Specialitatea “*Administrație publică*” fiind una relativ nouă pentru învățământul superior din Republica Moldova, are nevoie de o reglementare detaliată, atât a procesului de formare a specialistului în acest domeniu, cât și de evaluare a competențelor lui profesionale. Această sarcină îi revine *Standardului academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice* elaborat de o echipă de experți ai ISAM, reprezentanți ai instituțiilor de învățământ din Republica Moldova, preocupate de pregătirea cadrelor pentru acest domeniu (A se vedea: Anexa la Caietul științific al ISAM, nr.2, 2008).

În cele ce urmează intenționăm să evidențiem succint rolul și misiunile Standardului în contextul rigorilor europene privind pregătirea cadrelor pentru administrația publică în instituțiile superioare de învățământ din Republica Moldova.

Definind Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice drept „*un ansamblu de norme care stabilesc cerințele minime obligatorii față de calificarea profesională din finalul absolvirii studiilor cu o specificare în termeni de volum de cunoștințe, grad de înțelegere a procesului administrativ, capacități de aplicare și integrare a celor studiate în activitatea profesională desfășurată în cadrul autorităților administrației publice*”, vom sublinia că el are ca obiectiv sporirea calității pregătirii specialiștilor în domeniul administrației publice prin asigurarea unei mai bune interacțiuni a practicii administrative cu procesul de formare a specialiștilor pentru domeniul respectiv.

Din aceasta derivă și funcțiile Standardului care rezidă în reglementa-

rea procesului de pregătire a specialiștilor pentru administrația publică, în asigurarea interacțiunii între instituțiile de învățământ prestatoare de servicii și autoritățile administrației publice în calitate de beneficiari, în identificarea și evaluarea competențelor specialiștilor din administrația publică.

Stabilind exigențele față de pregătirea profesională a specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice, Standardul expune condițiile de asigurare a parametrilor prestabiliți pentru produsul instruirii, care rezidă în comportamentul profesional al viitorului specialist la nivel: *de cunoaștere; de aplicare; de integrare.*

În acest sens, un compartiment al Standardului conține descrierea detaliată a *ansamblului de competențe* care derivă din procesul de instruire a viitorului specialist, și anume:

- competența *gnosiologică*, care constă în posedarea unui volum de cunoștințe necesare pentru exercitarea unei funcții publice;
- competența *prognostică* ca o capacitate de a concepe caracterul evolutiv al administrației publice și de a prevedea perspectivele dezvoltării sistemului administrației publice;
- competența *praxiologică* care presupune abilități de aplicare a cunoștințelor teoretice în situații practice din activitatea administrativă;
- competența *managerială* manifestată în capacități de dirijare a comunităților umane și a proceselor sociale prin implicarea în adoptarea deciziilor și organizarea executării lor;
- competența de *evaluare a rezultatelor activității profesionale* pe baza criteriilor obiective și în conformitate cu prevederile actelor normative în vigoare;
- competența *comunicativă și de integrare socială* ca o posibilitate de utilizare a diverselor forme de comunicare în practica profesională și adaptarea comunicării la diversitatea circumstanțelor practice;
- competența de *cercetare* prin demonstrarea capacităților analitice, cunoașterea metodologiei activității investigaționale în domeniul administrației publice;
- competența de *instruire continuă* care rezidă în conștientizarea necesității de acumulare continuă a cunoștințelor în dependență de evoluția teoriei și practicii administrative și în corespundere cu solicitările sociale.

Pentru asigurarea formării acestor competențe, Standardul trasează proiectarea curriculară stabilind, pentru început, sistemul de acces la studii la specialitatea „*Administrație publică*” pentru ciclul I- studii de licență și pentru ci-

clul II – studii de masterat, apoi proiectează conținutul programului de formare profesională din perspectiva finalităților studiilor, care prevede atât pregătirea teoretică a specialistului, precum și cultivarea aptitudinilor practice.

În scopul eșalonării judicioase a conținutului, în baza logicii interne de formare profesională în domeniul administrației publice, precum și a rigorilor procesului de instruire și a consecutivității formării competențelor descrise mai sus, programul de studii la specialitatea „*Administrație publică*” va conține unități de curs:

- *Fundamentale (F)* – care au drept scop acumularea de către studenți a cunoștințelor și abilităților de bază, integrate în sistemul de competențe care permit abordarea sistemică a procesului administrativ, conceperea locului și rolului administrației publice în sistemul social;

- *Generale de orientare socio-umanistică (G)* - care au drept scop cultivarea la viitorul specialist din administrația publică a deprinderilor de socializare, comunicare și comportament adecvat în contextul procesului administrativ bazat pe pluralism și diversitate, precum și formarea unui orizont larg de cultură generală și managerială, care i-ar permite să-și asume responsabilitatea pentru exercitarea la nivel profesional a unei funcții publice;

- *De specialitate (S)* - disciplinele care contribuie nemijlocit la formarea profesională a specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice, exprimată în sistemul de competențe ca finalitate a procesului de instruire.

Ponderea disciplinelor fundamentale, generale și de specialitate la ciclul I- studii de licență, și la ciclul II- studii de masterat se stabilește de instituțiile de învățământ în conformitate cu Planul-cadru și alte documente care reglementează procesul de pregătire a cadrelor în sistemul de învățământ superior din Republica Moldova.

O parte componentă a formării profesionale a specialiștilor pentru domeniul administrației publice îl constituie stagiile de practică organizate de instituțiile de învățământ și desfășurate în organele administrației publice centrale și locale. Standardul expune rigorile față de organizarea stagiilor de inițiere și de licență stabilind particularitățile fiecărui tip de stagiu, atât în aspect de organizare, cât și privind conținuturile lor.

Luând în vedere că sistemul de competențe de care trebuie să dispună specialistul cu studii superioare în domeniul administrației publice se formează prin aportul tuturor disciplinelor de studii prevăzute în planurile de învățământ, Standardul stabilește exigențe concrete față de structura și conținutul

curricular al disciplinelor de studii (unităților de curs). Astfel, standardul curricular al disciplinei de studii include așa componente ca: cadrul conceptual; administrarea disciplinei; obiectivele de formare a competențelor; tematica și repartizarea orelor pe tipuri de activități; obiective operaționale și conținuturi; metode de evaluare; bibliografie selectivă.

O atenție deosebită acordă Standardul sistemului de evaluare academică, specificând în calitate de strategii de evaluare: evaluarea inițială; evaluarea formativă; evaluarea finală și descriind formele și metodele de desfășurare a acestora, reieșind din particularitățile specialității „*Administrație publică*”.

Calitatea pregătirii cadrelor depinde nu numai de proiectarea curriculară la specialitatea respectivă, dar și de activitățile de realizare a procesului de formare a competențelor necesare specialistului din administrația publică. În acest sens, Standardul reglementează realizarea procesului de formare a specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice prin stabilirea rigorilor privind asigurarea cu cadre didactico-științifice și formatori, asigurarea metodico-didactică a procesului de studii, crearea condițiilor de documentare informațională, asigurare logistică și tehnico-materială, evaluarea randamentului de studii în procesul de formare a specialistului pentru domeniul administrației publice.

În așa fel, procesul de formare a specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice este reglementat reieșind din rigorile procesului de la Bologna privind ajustarea învățământului superior din Republica Moldova la standardele europene, precum și din realitățile în care activează administrația publică din țara noastră aflată în proces de aliniere la valorile administrației publice europene.

III. Evaluarea activității și instruirea continuă a specialiștilor din administrația publică din perspectiva fortificării competențelor profesionale

Stabilirea unui sistem de competențe pentru specialistul cu studii superioare din domeniul administrației publice, reglementarea procesului de formare a acestora prin Standardul respectiv, reprezintă o sursă de referință atât pentru instituțiile superioare de învățământ, precum și pentru autoritățile administrației publice.

În instituțiile superioare de învățământ, beneficiari sunt structurile preocupate de organizarea și monitorizarea procesului de pregătire a cadrelor pentru sistemul administrației publice, cadrele didactice antrenate în procesul de formare a specialiștilor pentru administrația publică, chemate să țină seamă în

activitatea lor instructivă și de cercetare de prevederile normelor respective, studenții de la specialitatea “*Administrație publică*”, ca subiecți asupra cărora nemijlocit se răsfrâng cerințele Standardului

Considerăm că punerea în aplicare a Standardului de către organele de resort, abilitate cu această funcție, va contribui la sistematizarea și omogenizarea activităților de pregătire a specialiștilor în domeniul administrației publice în diferite instituții superioare de învățământ, prin implementarea unor norme și rigori unice față de pregătirea academică și competențele profesionale ale specialiștilor, va influența benefic asupra elaborării curriculumului universitar la specialitatea “*Administrație publică*”, constituind ca un punct de pornire în identificarea conținuturilor instruirii, va servi un imbold și o bază informațională și metodică pentru elaborarea standardelor disciplinelor de studii prevăzute în curriculumul universitar la specialitatea respectivă.

În *autoritățile administrației publice*, beneficiari sunt serviciile resurse umane preocupate de evaluarea competențelor profesionale a angajaților din administrația publică, angajații din administrația publică a căror carieră depinde de pregătirea lor academică și de competențele profesionale reglementate de prevederile Standardului.

Procesul de modernizare a administrației publice necesită îmbunătățiri funcționale, organizatorice, precum și de competențe. Pentru satisfacerea acestor necesități se practică evaluarea periodică a activității specialiștilor din administrația publică, prin atestarea funcționarilor și conferirea gradelor de calificare [10].

Aceasta presupune, pe de o parte, analiza cunoștințelor, deprinderilor și aptitudinilor necesare pentru fiecare funcție publică, iar, pe de altă parte, aprecierea gradului de competență a funcționarilor publici, care trebuie să întrunească aceste condiții. Diferența dintre acești indicatori va constitui necesitățile de perfecționare a funcționarului care deține o funcție publică concretă. Practica ne demonstrează că între ceea ce trebuie să cunoască, să aplice și să integreze un funcționar public, în conformitate cu sistemul de competențe stabilite de Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice, și ceea ce el cunoaște în realitate, întotdeauna vor exista diferențe, deoarece activitatea administrativă înaintea permanent față de funcționarul public noi exigențe [11].

Evaluând activitatea specialiștilor din perspectiva fortificării competențelor profesionale, autoritățile administrației publice completează formarea profesională inițială cu instruirea profesională continuă a funcționarilor publici

și oficialilor aleși, proces care trebuie să devină permanent și să țină seamă de evoluția administrației publice, de schimbările structurale și funcționale intervenite în mediul administrativ.

Standardul prevede că formarea continuă a specialiștilor din administrația publică urmărește ca scop îmborspătarea cunoștințelor și consolidarea competențelor profesionale ale specialiștilor, formate în cadrul studiilor de formare inițială care sunt perfecționate în activitatea practică și se efectuează prin: *autoinstruire* bazată pe studiul individual al angajaților din administrația publică; *stagii de perfecționare* organizate și desfășurate în instituții specializate în acest domeniu din țară și, după posibilități, de peste hotare; *conferințe, seminare metodice, ateliere de instruire* organizate de organele administrației publice, instituțiile superioare de învățământ, organizații non-guvernamentale de profil, în scopul actualizării competențelor angajaților din administrația publică.

Astfel, permanentizarea formării profesionale a specialiștilor din administrația publică servește drept o garanție pentru asigurarea calității și eficienței activității administrative și ca o condiție de sporire continuă a profesionalismului și consolidării competențelor funcționarilor publici și a altor angajați din administrația publică. Alegerea metodelor de dezvoltare profesională depinde de scopurile și obiectivele trasate, fie prin amplificarea fondului de cunoștințe teoretice, fie prin îmbunătățirea aptitudinilor practice ori chiar prin schimbarea comportamentului.

Generalizând cele investigate în prezentul studiu vom menționa următoarele:.

În primul rând, elaborarea Standardului academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice este doar o verigă inițială în activitatea de eficientizare a procesului de pregătire a cadrelor pentru domeniul respectiv. Punerea în aplicare a Standardului va sistematiza și va omogeniza, la nivel național, cerințele față de pregătirea academică și față de competențele profesionale ale specialiștilor din administrația publică.

În al doilea rând, prevederile Standardului academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice nu pot fi imuabile. Renovarea și adaptarea continuă a Standardului este condiționată de evoluția socială, schimbările din sistemul de învățământ, modernizarea continuă a administrației publice. Inițiativa de renovare poate aparține atât instituțiilor de învățământ, cât și ministerelor de resort sau reprezentanților angajatorului. Necesitatea actualizării și adaptării Standardului la noile condiții poate să inter-

vină în rezultatul acreditării specialității „*Administrație publică*”, procesului de atestare a funcționarilor publici, precum și dinamicii pieței muncii.

În al treilea rând, eficientizarea de mai departe a procesului de pregătire a cadrelor pentru administrația publică impune necesitatea continuării procesului de standardizare în acest domeniu. În aspectul pregătirii academice a specialiștilor devine necesară elaborarea standardelor disciplinelor de studii, sarcină care poate fi realizată și implementată cu concursul titularilor cursurilor respective. În aspectul competențelor profesionale activitatea poate să-și găsească continuare în elaborarea standardelor ocupaționale a funcțiilor publice din autoritățile administrației publice, precum și în standardizarea programelor de perfecționare profesională continuă a angajaților din administrația publică.

În al patrulea rând, situația actuală din învățământul universitar și aspirațiile de implementare în Republica Moldova a rigorilor europene privind formarea specialiștilor cu studii superioare în domeniul administrației publice solicită urgentarea elaborării de către Ministerul Educației și Tineretului a Planului – cadru permanent pentru ciclul unu, studii de licență (în prezent se lucrează în baza unui Plan-cadru provizoriu) și elaborarea Planului-cadru pentru ciclul doi, studii de masterat, care la moment lipsește. Se cere, deasemenea, elaborarea altor acte normative, care ar reglementa implementarea rigorilor Procesului de la Bologna în sistemul de învățământ din Republica Moldova.

În al cincilea rând, se impune necesitatea unei mai strânse colaborări între instituțiile superioare de învățământ care pregătesc cadre pentru administrația publică și autoritățile administrației publice în calitate de beneficiari. Funcționarii practicieni ar putea să participe în calitate de formatori în procesul de pregătire a cadrelor pentru administrația publică, mai ales în activitățile cu caracter aplicativ, iar reprezentanții mediului academic ar putea să participe la evaluarea activității funcționarilor publici în exercițiu și în procesul de instruire continuă a lor.

Prin urmare, prevederile Standardului academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice se vor implementa în instituțiile superioare de învățământ prestatoare de servicii în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică într-o strânsă conexiune cu cadrul legislativ și normativ existent și luându-se în vedere dreptul instituțiilor de învățământ la autonomie universitară, servind în același timp, drept sursă de referință pentru autoritățile administrației publice în activitățile de evaluare a muncii funcționarilor publici, atestării profesionale a acestora și acordării gradelor de calificare.

Referințe:

1. Public Service Training SYSTEMS IN OECR COUNTRIES. Support improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.// SIGMA PAPERS, No.16, 1998
2. Decretul Președintelui Republicii Moldova din 21 mai 1993 privind pregătirea cadrelor pentru organele administrației de sat și de autoadministrare locală // Administrarea publică, revistă metodică-științifică, 1993, nr.1.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.468 din 22 aprilie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 62-65 din 09 iulie 1998.
4. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1113-III din 12 februarie 2003 privind reorganizarea Academiei de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 20-22 din 14 februarie 2003.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.863 din 16 august 2005 cu privire la aprobarea Programului de modernizare a sistemului educațional al Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.113-116 din 26 august 2005.
6. Legea Serviciului public din 04 mai 1995 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.61 din 02 noiembrie 1995.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 151 din 23 februarie 2001 despre aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 25-26 din 01 martie 2001.
8. Republica Moldova a aderat la Procesul de la Bologna // Moldova suverană, nr.80(20717) din 20 mai 2005.
9. Legea învățământului din 02 iulie 1995 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.62-63 din 09 noiembrie 1995.
10. Legea despre Regulamentul de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici nr. 1263-XIII din 17 iulie 1997 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 63/528 din 25 septembrie 1997.
11. Aurel Sîmboteanu, Reforma administrației publice în Republica Moldova, Chișinău, Museum, 2001, pag.133.

DILEMELE TRANZIȚIEI ADMINISTRATIVE ÎN CONTEXTUL EDIFICĂRII STATULUI DE DREPT

*Materiale ale sesiunii de comunicări științifice
„Administrația publică în statul de drept”, 27-28 octombrie 2008,
Caietul științific al ISAM, nr.3, 2009*

SUMMARY

The present work analyses the dilemmas of the administrative transition in the context of a legal state edification in the Republic of Moldova based on causal dependence between the process of democratization and favorable conditions of public administration modernization.

The transformation in the totalitarian administrative system into a democratic one implies a stage of transition when the public administration gains new values and properties. Transition in public administration sphere represents that state of the administrative system which consists of public authorities, their attributions, the relations between the levels of public administration authorities and other parts of the political system.

Administrative transition analysis is made taking into account the following elements such as the preconditions of transition, its beginning, the purpose of transition, the content and outcomes of the transitional process. The study is aimed to identify the correlations between the institutionalization of a new public administration, based on democratic principles and legal state edification, based on the supremacy of law, the mutual responsibility of the state and citizen within the law, the existence of a real constitutional democracy, guaranteeing the human rights liberties.

Trecerea de la sistemul totalitar de administrație la un sistem democratic presupune existența unei perioade de tranziție pe parcursul căreia au loc procesele transformatorii în rezultatul cărora administrația publică capătă noi calități și valori.

Scopul prezentului studiu este de a analiza dilemele tranziției administrative în Republica Moldova în contextul edificării statului de drept și de a identifica relațiile de cauzalitate între procesul de democratizare a societății și crearea condițiilor favorabile de modernizare a administrației publice.

Etimologic noțiunea de tranziție își are originea în latinescul *tranzitio*, ceea ce semnifică ceva intermediar, provizoriu, o trecere de la o stare la altă stare a fenomenului aflat în schimbare. Diversitatea tranzițiilor cunoscute pe parcursul evoluției istorice, inclusiv multidimensionalitatea tranzițiilor actuale, a dat naștere la mai multe abordări privind definirea lor.

Dacă unii savanți definesc tranziția ca o simplă schimbare socială, apoi alții o interpretează prin însușirile ei calitative, apreciind-o ca un interval de timp pe parcursul căruia se suprapun relații sociale opuse și se reproduc noi raporturi economice, sociale, noi moduri de comportament social și mentalitate a membrilor comunității aflate în tranziție.

În această ultimă abordare, tranziția se impune drept o etapă contradictorie, de depășire a vechiului și de afirmare a noului. Pentru această etapă, de regulă, sunt caracteristice instabilitatea socială, schimbarea rapidă a situațiilor, constituirea unor structuri și instituții politice și administrative noi, față de care populația manifestă puțină încredere. Albia tranziției include în sine, astfel, elemente variate ale negării și afirmării, creării și distrugerii, continuității și discontinuității, ascensiunii și descensiunii, progresului și regresului, modernizării, dar și conservării anumitor procese și fenomene.

Din aceasta derivă existența multor dileme ale tranziției, în general, și a tranziției administrative, în particular. Prin dilemă subînțelegându-se raționamentul care pune două alternative, dintre care trebuie aleasă doar una, deși ambele au perspective aproximativ egale. Abordarea dilematică a tranziției administrative ne ajută să apreciem mai obiectiv procesul transformărilor din acest domeniu și să identificăm căile de accelerare a acestor transformări.

Perioada de tranziție în sfera administrației publice reprezintă o stare deosebită a întregului sistem al administrației, cuprinzând rețeaua autorităților administrației publice, atribuțiile acestor autorități, raporturile existente între autoritățile administrației publice de diferite niveluri, între autoritățile administrației publice și celelalte elemente ale sistemului politic.

Administrația publică din perioada de tranziție întrunește elemente ale noului, influențate de procesele democratice din societate și din dorința de ajustare a administrației la realizările statelor avansate în acest domeniu, dar totodată persistă și elemente ale trecutului, care își găsesc expresie în structuri și metode învechite de activitate, reprezentări și norme de mentalitate perimate, exprimând în totalitatea lor inerția puterii [1].

Esența perioadei de tranziție în sfera administrației publice constă în trecerea de la administrația publică care a servit sistemul administrativ de co-

mandă și care funcționa în baza principiului centralismului democratic, la administrația publică chemată să servească un sistem democratic al societății ce funcționează în baza altor principii, având ca repere valorile general-umane și reprezentările despre idealurile unei societăți moderne. Aceasta presupune nu numai crearea noilor structuri ale puterii și organizarea funcționării lor, dar și depășirea contradicțiilor dintre sarcinile de edificare a administrației publice moderne și moștenirea nedemocratică ce se mai manifestă în activitatea instituțiilor respective [2].

Analiza tranziției administrative o vom efectua în continuare reieșind din succesiunea componentelor ei de bază, și anume: premisele tranziției, inițierea tranziției, scopul tranziției, conținutul procesului tranzitoriu, rezultatele tranziției.

Un prim component îl constituie *premisele tranziției*. În condițiile sistemului administrativ de comandă se formase un model administrativ care, de fapt ignora interesele economice, sociale, naționale ale populației, și care a dus în cele din urmă la înstrăinarea populației de la proprietate și de la exercitarea puterii cu consecințele respective.

În procesul de democratizare a societății, în condițiile restructurării gorbacioviste de la sfârșitul anilor optzeci, începutul anilor nouăzeci ai secolului al XX-lea, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul vechi de administrație, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice din societate.

Un rol important în acest sens revine premiselor politice, care și-au găsit expresie în alegerea și pledarea pentru o cale democratică de dezvoltare a societății, orientarea spre valorile general umane, înaintarea în calitatea de obiectiv al dezvoltării sociale a edificării statului de drept, democratizarea sistemului electoral, instituționalizarea funcției prezidențiale, introducerea practicii parlamentarismului, instituirea jurisdicției constituționale, și altele.

Transformările politice din societate au atras după sine și schimbări de ordin economic, care se manifestă ca premise ale tranziției administrative. Legiferarea proprietății private și lansarea economiei de piață au înaintat pe ordinea de zi și necesitatea transformărilor în administrația publică, chemată să se adapteze la noile condiții de activitate și, mai mult ca atât, să managerieze aceste procese.

Schimbările din relațiile economice au avut un impact serios asupra sferei sociale. La începutul anilor nouăzeci am fost martorii unei contradicții vădite dintre cerințele mereu crescânde în protecția socială a unui număr tot mai mare

a populației și reducerea concomitentă a posibilităților economice și financiare de a satisface aceste necesități prin intermediul bugetului de stat. Pornind de la aceasta, vom menționa că problemele sociale, care își găseau expresie în necesitatea elaborării unui sistem eficient de protecție socială a populației, precum și în dezvoltarea serviciilor sociale de o importanță strategică deosebită cum sunt învățământul, ocrotirea sănătății, cultura reprezenta niște premise importante ale tranziției administrative.

Premisele politice, economice, sociale analizate mai sus au constituit grupul de premise interne, care rezultau din transformările din societate în legătură cu procesele de democratizare și aliniere a țării noastre la valorile general-umane bazate pe pluralism și diversitate.

De rând cu premisele interne, tranziția administrativă mai era condiționată și de premise externe. Afirmarea tot mai activă a Republicii Moldova în anii nouăzeci pe arena internațională, situația ei geopolitică aparte condiționa și continuă să mai condiționeze atenția sporită față de țara noastră din partea comunității europene și internaționale, inclusiv în domeniul ajustării administrației publice la standardele europene. Aceasta viza, îndeosebi, raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, sferă în care urma și încă continuă să urmeze, producerea celor mai mari schimbări, or, experiența mondială și europeană confirmă o tendință evidentă spre descentralizare și autonomie locală.

Vorbind despre *inițierea tranziției* administrative vom menționa că ea coincide cu inițierea tranziției politice și derivă din prevederile Declarației de Suveranitate din 23 iunie 1990 [3], Decretului cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 [4], care au legiferat opțiunile poporului pentru valorile democratice, chemate să devină conținutul principal al edificării noului sistem politic al societății.

Realizarea prevederilor conținute în aceste documente politice au inițiat procesul de demontare a sistemului totalitar de comandă și semnificau schimbarea esenței puterii de stat, putere care având aceeași sursă de investire – poporul, capătă metode absolut noi de realizare.

Astfel, *scopul tranziției* administrative era instituirea unui sistem administrativ capabil să funcționeze în condițiile democratice de funcționare a societății și de manifestare a statului de drept, care se afla la timpul respectiv în procesul său inițial de edificare. Aici putem observa o interferență destul de pronunțată între intențiile de instituționalizare a unei administrații publice noi, bazată pe principii

democratice și procesul edificării statului de drept, pentru care sunt caracteristice următoarele trăsături: este fundamentat pe supremația legii; prevede răspunderea reciprocă a statului și cetățenilor în limitele stabilite de lege; existența unei democrații constituționale reale, inclusiv pluralismul în societate, participarea la formarea autorităților publice și la guvernare, consultarea cetățenilor în probleme de interes statal major; sunt asigurate drepturile și libertățile omului și cetățeanului; există o reală separație și independență a puterilor [5].

Analizând *conținutul procesului tranzitoriu* în administrația publică urmează să menționăm că acest proces a trecut prin mai multe etape, s-a desfășurat destul de neuniform, fiind în prezența mai multor dileme și chiar controverse.

Prima etapă cuprinde perioada dintre iunie 1990 până în august 1994. Ea ține de inițierea și evoluția democratică a societății care a facilitat transformări serioase în sistemul politic, economic, spiritual ce au contribuit, la rândul lor, la o reconștientizare a rolului administrației publice în sistemul social. Realizarea în practică, după cum s-a menționat deja, a prevederilor Declarației de Suveranitate din 23 iunie 1990 [6], Decretului cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 [7], precum și a Legii cu privire la instituirea funcției prezidențiale din 3 septembrie 1990[8], și îndeosebi, Declarației de Independență din 27 august 1991[9] a influențat direct administrația publică, care cu toate că rămânea deocomdată afectată de moștenirea trecutului, se deschideau, în același timp, niște orizonturi atractive ale schimbărilor exprimate în reprezentări despre o administrație publică modernă.

În ceea ce privește evoluția administrației publice locale pe parcursul acestei etape, vom menționa existența unei multitudini de dileme. Pentru rezolvarea problemelor ce țineau de administrația publică locală, Sovietul Suprem al R.S.S.Moldova a instituit prin Hotărârea nr. 45-XII din 29 mai 1990 o comisie permanentă pentru autoadministrarea locală și economia locală. Această comisie avea menirea să restructureze radical autoadministrarea locală ținând cont de interesele populației și particularitățile unităților administrativ-teritoriale. A fost pregătită și adoptată Legea nr.635-XII din 10 iulie 1991 cu privire la bazele autoadministrării locale în care autoadministrarea locală era definită ca o activitate liberă a locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale pentru rezolvarea în mod nemijlocit, sau prin intermediul organelor alese, a problemelor de importanță locală[10]. Pentru implementarea prevederilor acestei legi se stabilea o perioadă de tranziție pe parcursul căreia urma treptat, în câteva etape, să se treacă la noul sistem de administrație publică locală. Legea nominalizată așa și nu a fost pusă în aplicare fiind abrogată în 1994.

După cum vedem, tentativele de a reforma acest sector nu s-au bucurat de succes din cauza predominării viziunilor conservative ale factorilor de decizie și ale clasei politice din acel timp, care frâneau lansarea reformelor preconizate, fapt ce a adus prejudicii serioase ritmului tranziției administrative în ansamblu.

A doua etapă cuprinde perioada dintre august 1994 până în noiembrie 1998. Începutul acestei etape are ca suport punerea în aplicare a Constituției Republicii Moldova. Conținutul principal al acestei etape îl constituie, în primul rând, faptul că administrația publică și-a găsit reglementare constituțională. Au fost consfințite principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale: autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților administrației publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Ulterior, principiile constituționale au fost preluate și dezvoltate în Legea nr. 310 – XIII din 7 decembrie 1994 privind administrația publică locală [11]. Prin aceasta au fost facilitate în mod obiectiv procesele reformatoare din acest domeniu, deși încercările de reformare a acestui sector, se soldează fără rezultate palpabile.

Aceasta se întâmplă și din cauză, că Legea nominalizată conținea și unele stipulări care nu erau în deplină concordanță cu prevederile constituționale din care cauză generau anumite conflicte [12]. Ele se refereau la: pozițiile de subordonare a consiliilor pe verticală, inclusiv sub aspect financiar; primăria și comitetul executiv raional erau responsabile în fața Guvernului; primarul era și consilier al consiliului respectiv; primarul și președintele comitetului executiv raional își prezentau demisia în fața Președintelui Republicii Moldova; Primarul interimar și președintele comitetului executiv raional interimar erau numiți în funcție de Președintele Republicii Moldova la propunerea Guvernului. Pentru soluționarea acestor conflicte a fost implicată de mai multe ori Curtea Constituțională.

La nivel central, la această etapă continuă procesele de optimizare a sistemului oranelor administrației publice centrale, precum și ale structurii interne a acestora, se încearcă aducerea lor în corespundere cu solicitările activității practice în noile condiții. Instituirea jurisdicției constituționale și a Avocatului parlamentar, alături de inițierea și desfășurarea reformei judecătorești însemna o tendință pozitivă și în edificarea statului de drept.

În ansamblu, pentru perioada examinată era caracteristic, pe de o parte, inițierea ajustării administrației publice la unii parametri europeni, cum ar fi fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale, semnarea Cartei Europene: exercițiu autonom al puterii locale [13] iar, pe de altă parte, existen-

ța unui grad sporit de centralizare în activitatea administrativă din cauza tergi-versării implementării practice a noilor raporturi dintre administrația publică centrală și cea locală.

A treia etapă cuprinde perioada din noiembrie 1998 și până în mai 2003. Inițierea acestei etape are ca suport adoptarea unui pachet nou de legi prin care se încearcă să se accelereze procesele reformatoare din administrația publică și să se asigure implementarea reală a autonomiei locale. Acestea au fost legile: privind organizarea administrativ-teritorială [14]; privind administrația publică locală [15]; privind finanțele publice locale [16]; cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale [17]. Adoptarea acestor legi urmate și de alte acte normative a fost o completare solidă a cadrului juridic privind constituirea noului sistem de administrație publică în Republica Moldova.

Particularitățile acestei etape constau în faptul că a fost depășită abordarea fragmentară a transformărilor din administrația publică exprimată prin tentativele făcute în trecut de a reforma doar unele aspecte ale administrației publice, deseori limitate fie la niște componente organizaționale, ori la unele mecanisme funcționale. Aceasta a devenit posibil datorită faptului că accentul s-a pus pe componentele prioritare ale reformei, și anume, pe optimizarea organizării administrativ-teritoriale și, în legătură cu aceasta, pe reorganizările instituționale și funcționale de la toate nivelurile administrației publice.

Astfel, în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, din ele 10 județe [18], mun. Chișinău și UTA Găgăuzia. În noile dimensiuni teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârgurile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare reală de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de creare a condițiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din Republica Moldova, deși întâlnim și la această etapă un șir de dileme, controversate și chiar conflicte.

Delimitarea neinspirată a competențelor între organele descentralizate și cele desconcentrate, lipsa de experiență a funcționarilor locali, dar și stilul de lucru neadecvat noilor condiții, al unor funcționari din administrația centrală, au declanșat în unele județe o serie de conflicte între prefecți și consiliile locale, precum și între unele consilii locale și unele organe ale administrației publice centrale. Conflictele, de regulă, vizau zonele de interferență a com-

petențelor și modalitățile de organizare a activității administrative în noile dimensiuni teritoriale [19].

O dată cu schimbarea raporturilor de forțe în cadrul Parlamentului, după alegerile din 2001, a început să se pună la îndoială însăși forma de organizare a administrației publice locale. Prin Legea nr. 781 –XV din 27 decembrie 2001 s-a încercat să se facă modificări esențiale în sistemul administrației publice locale [20]. Aceste modificări prevedeau: trecerea de la sistemul de județe la cel de raioane; substituirea instituției prefectului cu instituția președintelui comitetului executiv raional; excluderea serviciilor descentralizate; alegerea primarului de către consiliul local și exercitarea de către acesta a funcției de președinte al consiliului; posibilitatea eliberării din funcție a primarului de către consiliul ierarhic superior; excluderea posibilității instituirii impozitelor și taxelor locale; posibilitatea ridicării mandatului președintelui comitetului executiv raional înainte de termen la propunerea Guvernului; posibilitatea demiterii din funcție de către Parlament a președintelui, vicepreședintelui și secretarului comitetului executiv raional în cazul în care acestea nu pot să fie demiși de către consiliul raional, și altele.

După cum putem cu ușurință observa, prin modificările nominalizate se schimba conceptul inițial al administrației publice locale și, prin aceasta, se făceau abateri serioase de la normele democratice și de la prevederile constituționale, lucru dovedit ulterior de către Curtea Constituțională, care a calificat majoritatea prevederilor din Legea nominalizată ca fiind drept neconstituționale. Aceasta a împiedicat punerea ei în aplicare. Ca urmare, a apărut necesitatea adoptării unei legi noi privind administrația publică locală.

A patra etapă începe în luna mai 2003 și are ca suport de inițiere implementarea Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [21], prin care, mai mult din considerente politice, au fost lichidate județele și s-au format 34 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia.

S-a mărit și numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 644 până la 915 unități. Aceasta s-a produs din cauza micșorării numărului minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 2500 locuitori, cum prevedea legislația anterioară, la 1500 locuitori.

Conform prevederilor Legii nominalizate, cu modificările ulterioare, divizarea teritoriului în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigu-

re realizarea principiilor autonomiei locale, ceea ce este destul de discutabil, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit.

Cadrul legislativ a fost completat la această etapă cu adoptarea în decembrie 2006 a unui pachet de legi, și anume: privind administrația publică locală [22]; privind descentralizarea administrativă [23]; privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova [24], unele modificări s-au făcut în legea privind finanțele publice locale nr.397 XV din 16 octombrie 2003 [25].

Legile nominalizate prevăd distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, inclusiv dintre nivelul unu și doi ale administrației publice locale, promovarea bunelor relații interbugetare între centru și unitățile administrativ-teritoriale, modalitățile de efectuare a controlului administrativ a autorităților administrației publice locale. În totalitatea lor ele vizează sistemul de relații dintre administrația publică centrală și cea locală, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

La această etapă a fost elaborată și adoptată, prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 „*Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova*”[26]. Strategia reprezintă o prioritate majoră pentru Guvernul Republicii Moldova la etapa actuală și are drept scop identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și a finanțelor publice.

Deficiențele care au fost depistate în cadrul analizei efectuate în administrația publică centrală și care în cadrul reformei urmează să fie înlăturate constau în: caracterul arbitrar în atribuirea unor funcții organelor administrației publice centrale; dublarea unor funcții în cadrul sistemului administrației publice centrale; predominarea activităților curente în detrimentul elaborării politicilor sectoriale; existența conflictelor de interese condiționate de faptul că autoritățile administrației publice centrale sunt responsabile atât de elaborarea politicilor în domeniu, cât și de realizarea acestora; lipsa unui organ, unei subdiviziuni preocupate de elaborarea și promovarea politicii de personal în serviciul public; dezintegrarea și lipsa coordonării activităților serviciilor publice desconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale; lipsa unei definiții clare a tipologiei autorităților administrației publice centrale, și altele.

Din februarie 2005 până în februarie 2008 a fost realizat Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană-Republica Moldova, care în compartimentul „ Dialogul politic și reformele”, a prevăzut activități vizând continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special cele ce se conțin în Carta europeană a autogovernării locale [27].

În aspect instituțional e semnificativ că în luna mai 2006 a fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale, abilitat cu atribuții concrete în acest domeniu. Astfel, ministerul respectiv monitorizează aplicarea prevederilor cuprinse în programele de consolidare și fortificare a administrației publice locale, elaborate în conformitate cu Programul de activitate a Guvernului, contribuie la exercitarea controlului privind legalitatea actelor emise de autoritățile administrației publice locale, monitorizează modul în care sunt respectate principiile autonomiei locale și ale descentralizării în activitatea autorităților administrației publice locale, elaborează și promovează politicile statului în domeniul dezvoltării durabile a unităților administrativ-teritoriale, și altele [28].

Un component important al proceselor transformatoare îl constituie *rezultatele tranziției administrative*. Considerăm că este încă prematur să vorbim despre niște rezultate definitive ale tranziției administrative. Călea parcursă până acum, deși cu multe dileme și controverse, a contribuit la transformări serioase în sfera administrației publice. S-a elaborat și este pus în aplicare un cadru legislativ adecvat unui sistem democratic de administrație publică. S-au produs schimbări semnificative în optimizarea structurii și funcțiilor administrației publice centrale și locale prin delimitarea competențelor între aceste niveluri ale administrației publice. La ziua de astăzi putem spune că procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova și de pătrundere treptată în Spațiul Administrativ European este o realitate pentru administrația publică din țara noastră, care se cere a fi perfecționată și consolidată pe viitor.

În același timp, se resimt încă destul de pronunțat *restanțele tranziției administrative*. Ele se manifestă în: implementarea incompletă și fragmentară, iar uneori și eronată a cadrului normativ privind organizarea și funcționarea administrației publice; în absența condițiilor reale de manifestare a autonomiei locale; în necesitatea optimizării organizării teritoriului; în imperfecțiunile existente privind relațiile interbugetare dintre autoritățile administrației centrale și administrației publice locale. O verigă slabă a sistemului administrativ din Republica Moldova continuă să rămână politica defectuasă de personal, care nici de cum nu se poate debarasa de politizarea exesivă, ceea ce aduce

prejudicii serioase evoluției administrației publice spre valorile și standardele europene. Mult este de făcut în sistemul de pregătire a cadrelor pentru sistemul administrației publice, organizării instruirii continue a acestora, precum și în sistemul de atestare și acordare a gradelor de calificare funcționarilor publici.

În concluzie, vom menționa că tranziția administrativă exprimată în constituirea sistemului democratic de administrație publică în Republica Moldova continuă prin eforturile autorităților publice centrale și locale, susținute de organismele europene și internaționale, care acordă asistență organizatorică, informațională, metodică-consultativă în ajustarea sistemului de administrație publică al Republicii Moldova la standardele europene, care încă urmează de o parcurs.

Referințe:

1. Milan Ftacnik, *The Legacy of Communism*, în *Public Administration in Transition*, Bled, Slovenia, 1995, pag.44-49.
2. Aurel Sîmboteanu, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău, 2001, pag. 64.
3. *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, nr.8, pag. 498-499.
4. *Ibidem*, pag. 297-298.
5. Boris Negru, Alina Negru, *Teoria generală a dreptului și statului*, Chișinău, 2006, pag.511.
6. *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, nr.8, pag. 498-499.
7. *Ibidem*, pag. 297-298.
8. *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr.9.
9. *Moldova Suverană*, 1991, 28 august.
10. *Legi, Hotărâri și alte acte*, Ediție a Parlamentului Republicii Moldova, vol. I, 1991.
11. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 3-4, 14 ianuarie.
12. Zubco Valeriu, Creangă Ion, Gurin Corneliu, *Studiu de cercetare. Evaluarea și diagnosticarea conflictelor dintre APC și APL de ambele nivele și dintre APL de nivelul doi și APL de nivelul unu*, Agenția pentru Susținerea Învățământului Juridic și a Organelor de Drept "EX LEGE", Chișinău, 2008.
13. *Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, Versiunea română, germană, și ungară, Stasbourg, 1993.
14. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1998, nr. 116-118/705, 30 decembrie.
15. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1999, nr.14-15/60, 16 februarie.
16. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1999, nr.101-102, 16 septembrie.
17. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1999, nr.124-125, 11 noiembrie.

18. Au fost formate județele: Bălți; Cahul; Chișinău; Edineț; Lăpușna (centru de reședință Hâncești); Orhei; Soroca; Taraclia; Tighina (centru de reședință Căușeni); Ungheni.
19. Zubco Valeriu, Creangă Ion, Gurin Corneliu, opera citată, pag.16.
20. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, 29 ianuarie.
21. Ibidem
22. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116, 9 martie.
23. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31/91, 2 martie.
24. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.021, 16 februarie.
25. Legea pentru modificarea unor acte legislative nr. 437-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 10-13/ 27 din 26 ianuarie 2007.
26. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1-4.
27. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.65-66.
28. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului Ministerului Administrației Publice Locale, nr. 728 din 27 iunie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 102-105.

ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A MOLDOVEI

*Republica Moldova. Ediție enciclopedică,
Chișinău, AȘM, Ediția 1-2009; Ediția a 2 a-2011*

Administrarea colectivităților umane presupune, alături de altele, și promovarea unei anumite politici în domeniul organizării administrative a teritoriului. Statul dispune de trei părți constitutive, una din ele fiind teritoriul, alături de populație și de puterea politică exclusivă.

Teritoriul statului reprezintă spațiul geografic alcătuit din sol, subsol, ape, precum și din coloana aeriană aflată deasupra solului și apelor, spațiu asupra căruia statul își exercită suveranitatea exclusivă și deplină.

Indivizibilitatea teritoriului statului nu se referă la organizarea administrativ-teritorială internă, care se efectuează drept rezultat al manifestării de voință a statului conform politicii promovate de el în acest domeniu. Esența politicii respective constă în organizarea teritoriului pe calea împărțirii lui în unități administrativ-teritoriale în scopul exercitării conducerii eficiente a statului.

Aceasta se produce din cauza că este imposibil ca organele centrale ale statului să îndeplinească singure, direct și operativ pe întreg teritoriul, activitățile de satisfacere a tuturor necesităților populației țării. De aceea este necesar să se creeze, pe teritoriul statului, un număr de unități administrativ-teritoriale, înzestrate cu organe proprii chemate să exercite administrația publică la nivelul comunităților respective și să asigure buna desfășurare a vieții publice.

Prin organizarea administrativă a teritoriului se subînțelege delimitarea teritorială a statului în unități administrative, în scopul îndeplinirii pe teren a sarcinilor statului. În acest sens, organizarea teritoriului se prezintă ca o parte componentă a organizării administrației publice. Sintagma „organizare administrativ-teritorială” denotă că o parte de teritoriu are administrație proprie, adică organele sale de administrație, distincte de cele ale statului.

Organizarea teritoriului în Moldova medievală

Populația băștinașă din spațiul carpto-danubiano-pontic a moștenit încă din epoca antică obștea sătească, ceea ce i-a permis să-și păstreze ființa și unitatea etnică în fața mai multor valuri de invazii ale popoarelor migratoare. Obștea sătească a continuat să fie formă de organizare socială și administrativă și în Moldova medievală. Ea reprezenta o comunitate teritorială bazată pe proprietatea comună asupra pământului și pe gospodăria individuală a familiilor.

Câteva obști sătești situate în vecinătate puteau forma uniuni de obști. Obștile sătești își păstrau organele lor de conducere, dar pentru rezolvarea problemelor comune constituiau, prin desemnarea reprezentanților lor, un sfat al uniunii.

Astfel, obștea sătească avea ca bază economică proprietatea comună asupra pământului, iar organizarea socială și administrativă se realiza sub formă de autoadministrare prin organele proprii, formate de înșiși membrii obștii.

Dezvoltarea economică și evoluția socială a comunităților condiționează, cu timpul, constituirea, pe baza uniunilor de obști, a formațiunilor teritoriale mai mari. Astfel, începând cu sec. IX, iau naștere unele formațiuni politice medievale, cum au fost *cnezatele* și *voievodatele*.

Evoluția cnezatelor și voievodatelor pe teritoriul de la est de Carpați capătă, în prima jumătate a sec. XIV, toate caracteristicile unei puteri feudale. Odată cu dezvoltarea societății, voievodatele devin tot mai întinse și mai puternice, evoluând spre voievodatul unic și spre formarea statului medieval. Acest proces a fost favorizat de factorii interni, exprimați prin dezvoltarea economică, socială, politică, precum și de condițiile externe, legate de necesitatea de apărare a teritoriului de năvălirile cotropitorilor străini.

Procesul de instituționalizare statală a durat la est de Carpați circa o jumătate de secol, începând din anii '60 ai sec. XIV și până în primul deceniu al sec. XV, când reformele administrative realizate de domnul Moldovei Alexandru cel Bun (1400–1432) au cuprins și organizarea administrativă a teritoriului țării.

Centrul administrativ al țării îl constituia reședința voievodală, plasată în capitală (în diferite etape: Baia, Siret, Suceava, Iași).

Sub aspect ierarhic, după capitală și alte reședințe domnești cu instituțiile lor administrative, urmau centrele administrative ale ținuturilor. Transformarea ținuturilor în unități administrativ-teritoriale organizate de puterea centrală este rezultatul creșterii autorității și posibilităților acestei puteri de a asigura administrarea întregii țări. În sec. XVI–XVII, în Țara Moldovei sunt cunoscute ținuturile: Roman, Iași, Bacău, Fălciu, Galați, Tigheci, Hârlău, Cernăuți,

Hotin, Putna, Soroca, Tecuci, Neamț, Orhei, Lăpușna, Dorohoi, Suceava, Bârlad, Covurlui, Troțuș ș.a.

În perioada fărâmițării feudale, din ținuturi, ca unități administrativ-teritoriale, făceau parte satele țăranilor liberi și cele boierești și mănăstirești. Unii boieri, dar mai ales mănăstirile, căpătau de la domnie dreptul de imunitate asupra stăpânilor funciare, dregătorii teritoriului respectiv neavând dreptul să intervină pe aceste domenii. Un statut aparte aveau și satele domnești, care apar în documente ca unități teritoriale cunoscute cu denumirea de *ocoale*.

Ținuturile aveau în fruntea lor dregători, reprezentanți ai autorității centrale, care îndeplineau atribuții administrative, judiciare, fiscale. În ținuturile din Moldova care aveau pe teritoriul lor cetăți, acești dregători se numeau *pârcălabi* sau *starosti*. Pârcălabul era autoritatea administrativă și militară a ținutului. Statutul pârcălabului nu cunoștea alte limite în exercitarea funcțiilor sale decât cele teritoriale și cele ce exprimau voința domnitorului.

O altă unitate administrativă în Moldova medievală erau târgurile (orașele), care se bucurau de o autonomie relativă în organizarea și funcționarea administrației. În a doua jumătate a sec. XV – începutul sec. XVI, în Moldova erau cca 25 de târguri. Sub aspect geografic, 17 dintre ele se aflau în spațiul dintre Carpați și Prut: Iași, Roman, Neamț, Piatra lui Crăciun, Suceava, Siret, Baia, Bârlad, Vaslui, Bacău, Tecuci, Adjud, Târgu-Frumos, Hârlău, Troțuș, Dorohoi, Țuțora. În spațiul interfluvial Nistru–Prut erau 8 orașe: Cetatea Albă, Chilia, Sărata, Hotin, Lăpușna, Cernăuți, Orheiul Vechi și Șcerbanca.

Conducerea orășenească era exercitată de un reprezentant ales al obștii târgoveților, care purta denumirea de *șoltuz*. În unele târguri el mai era numit *voit*. Șoltuzul (voitul) era ajutat în îndeplinirea atribuțiilor sale de un sfat eligibil compus din 12 pârgari, care se ocupa de soluționarea problemelor localității.

În calitate de unități administrativ-teritoriale din Moldova medievală, satele erau de mai multe categorii. O primă categorie cuprindea satele aflate în stăpânire domnească directă. În aceste sate, domnul exercita administrarea prin intermediul vornicilor locali.

O altă categorie de sate erau cele care alcătuiau domeniile boierești și domeniile mănăstirilor, răspândite pe întreg teritoriul Moldovei. Administrarea acestor comunități era asigurată de stăpânii lor. Asupra comunităților în cauză domnul exercita o autoritate mai slabă, bazată doar pe drepturile sale de suzeran.

Satele erau administrate de *juzi*, cărora li se mai spunea *vătămani*. Ei erau aleși de săteni și aveau atribuții administrative, reprezentau interesele

populației sătești în relațiile cu proprietarii și cu dregătorii domnești. În satele domnești, boierești și mănăstirești, în afară de juzi (vătămani), ca aleși ai obștii sătești, mai activau *vorniceii* în calitate de reprezentanți ai proprietarului, în ale căror atribuții intra promovarea și asigurarea îndeplinirii intereselor proprietarului și supravegherea activității administrative în comunitatea respectivă.

În diferite perioade istorice, unele teritorii ale Țării Moldovei au avut o administrație diferită de cea tradițională. Astfel, în perioada suzeranității otomane, Moldova suferă unele pierderi teritoriale. Începând cu mijlocul sec. XVI și până la începutul sec. XIX, teritoriile răpite ale ținuturilor Chilia, Cetatea Albă, Tighina și Hotin au fost transformate în raiale turcești și incluse în componența pašalâcului Silistra. De la sfârșitul sec. XVI – prima jumătate a sec. XVII, o altă parte a teritoriului Moldovei, Bugeacul, a fost populată de tătari și nogai, care erau vasali ai Imperiului Otoman. Aceste localități erau administrate de hanul tătarilor cu reședința la Căușeni.

În anul 1775, partea de nord a teritoriului Țării Moldovei, numită apoi Bucovina, cu o suprafață de peste 10 440 km² și cu o populație de cca 100 mii de locuitori, este anexată de Imperiul Habsburgic (mai târziu Austro-Ungaria).

Organizarea administrativă a teritoriului Basarabiei în componența Imperiului Rus (1812–1917)

În a doua jumătate a sec. XVIII – începutul sec. XIX, Rusia manifesta interes față de Principatele Dunărene și făcea tot posibilul pentru a-și consolida influența în respectivele teritorii. Aceasta și-a găsit expresie în acțiuni concrete, cum ar fi: instituirea consulatelor ruse în Principatele Dunărene după războiul ruso-turc din 1768–1774, încorporarea în cadrul Imperiului Rus a ținuturilor din stânga Nistrului după războiul din 1787–1791.

În urma războiului ruso-turc din 1806–1812, care s-a încheiat cu Tratatul de pace din 16 (28) mai 1812 semnat la București, teritoriul Moldovei dintre Nistru și Prut cu cetățile Hotin, Bender, Cetatea Albă, Chilia și Ismail a fost anexat de Imperiul Rus, asupra căruia a fost extinsă denumirea de *Basarabia*. Până atunci această denumire se referea doar la partea de sud a ținutului. Astfel, teritoriul Țării Moldovei, cu o organizare statală proprie, a fost scindat, fapt care a dus la consecințe nefaste pentru evoluția lui ulterioară. Acest teritoriu avea o suprafață de 45 360 km², fiind cu 7 400 km² mai mare decât teritoriul din dreapta Prutului al Principatului Moldovei, care se unește în 1859 cu Țara Românească, formând Principatele Unite, iar după fuzionarea autori-

tăților celor două Principate și formarea unui guvern comun în 1862, statul a început să poarte denumirea de România.

Pe teritoriul Basarabiei erau 5 cetăți, 17 târguri și 685 de sate cu o populație de 482 630 de locuitori. El era alcătuit din ținuturile Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Soroca, Iași, care, până în 1812, erau sub jurisdicția domnitorului Moldovei, din ținuturile Bender, Tomarov și Akkerman, formate pe teritoriul fostelor raiale turcești, retrocedate Moldovei în 1807.

A început instituirea treptată a modelului rusesc de administrație, care trece prin trei etape, și anume: etapa administrației provizorii (1812–1818); etapa autonomiei administrative (1818–1828); etapa consolidării sistemului rusesc de administrație (1828–1917).

În perioada administrației provizorii, în Basarabia au fost menținute vechea organizare administrativ-teritorială și instituțiile administrative de nivel local. Ținuturile mai mari se divizau în ocoale. Astfel, ținutul Orhei avea 12 ocoale, Hotin – 8, Iași – 6, Bender – 3 ocoale. Celelalte ținuturi – Tomarov, Greceni, Codru și Hotărniceni –, din cauza numărului mic de localități, nu se divizau în ocoale. Unități administrativ-teritoriale primare erau satele în care rămânea administrația cea veche.

Perioada autonomiei Basarabiei a fost inițiată prin promulgarea, la 29 aprilie 1818, la Chișinău, de către țarul Rusiei, Aleksandru I, a unui nou regulament privind reorganizarea sistemului de administrație în provincie, intitulat „Așezământul organizării oblastei Basarabiei”. Teritoriului anexat i s-a confirmat oficial denumirea de regiunea Basarabia cu reședința în orașul Chișinău. „Așezământul” de la 1818 prevedea și unele modificări administrativ-teritoriale ale Basarabiei. În locul celor 9 ținuturi anterioare, teritoriul regiunii a fost împărțit în șase ținuturi: Hotin, Iași, Orhei, Bender, Akkerman și Ismail. Ținutul Iași își avea centrul de reședință în orașul Bălți, ținutul Orhei își avea reședința în orașul Chișinău.

În anul 1828, prin adoptarea la 29 februarie a „Așezământului pentru administrarea oblastei Basarabiei”, se pune începutul celei de-a treia perioade în evoluția transformărilor administrative din Basarabia. Cu toate că Basarabiei i se păstra formal titulatura de regiune, de fapt, a fost instituit un regim administrativ de tip gubernial. Din punctul de vedere al organizării teritoriului Imperiului Rus, regiunea Basarabia a fost inclusă în componența guvernământului general al Novorosiei. Astfel, Novorosia și Basarabia constituiau o unitate administrativ-teritorială cu un guvernământ comun. Cât privește organizarea internă a teritoriului, ținuturile din Basarabia, ca unități administrativ-teritori-

ale, au fost transformate în județe. În urma războiului din Crimeea și conform prevederilor Tratatului de pace de la Paris din 18 martie 1856, județul Ismail și o parte din județele Akkerman și Cahul au fost retrocedate Principatului Moldovei.

Paralel cu menținerea divizării administrativ-teritoriale în județe, către anul 1870 în Basarabia a fost extins sistemul administrației de voloste. Volostea, ca unitate administrativ-teritorială, întrunea câteva sate, având sediul în unul din ele. Administrația acesteia era alcătuită din adunare, șef, cârmuire, judecătorie.

Uniformizarea deplină a instituțiilor administrative din Basarabia cu structurile administrative ale Imperiului Rus se produce definitiv odată cu realizarea, în anii '60–'70 ai sec. XIX, a reformei zemstvelor, reformei orășenești și reformei judiciare. Administrația orășenească a fost instituită în Chișinău, Bender, Ismail, Bălți, Hotin, Akkerman, Chilia și Reni, unde activau dumele orășenești, consiliile orășenești și consiliile breslelor. În sate, funcțiile administrative și polițienești continuau să fie exercitate de vornici numiți în funcție de către ispravnici cu consimțământul localnicilor.

În anul 1873, prin decizia Consiliului de Stat al Rusiei, Basarabia a fost transformată în gubernie, ceea ce a fost o confirmare juridică a unor realități existente de mai mult timp. În fruntea ierarhiei administrative era *gubernatorul*.

Acest sistem administrativ a funcționat până în anul 1917.

Organizarea administrativă a teritoriului Basarabiei în componența Regatului Român (1918–1940)

În anul 1917, situația din Imperiul Rus devine destul de complicată, îndeosebi după revoluțiile din februarie și octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. Revoluțiile s-au resimțit și în cea mai îndepărtată extremitate vestică a imperiului – Basarabia, determinând aici o creștere fără precedent a conștiinței naționale a basarabenilor.

Ca rezultat, pentru început, în baza dreptului națiunilor la autodeterminare, a fost proclamată autonomia teritorială și politică a Basarabiei în componența Republicii Democratice Federative Ruse, a fost format Sfatul Țării ca organ suprem al puterii în ținut, care a proclamat, la 2 decembrie 1917, formarea Republicii Democratice Moldovenești în componența Republicii Democratice Federative Ruse. O importanță deosebită în procesul evenimentelor desfășurate o are decizia Sfatului Țării din 24 ianuarie 1918 privind proclamarea independenței Republicii Democratice Moldovenești. Aceasta semnifică revenirea

la normele administrative, judecătorești, școlare, bisericești autohtone. La 27 martie 1918, Sfatul Țării a decis unirea cu Regatul Român.

După unire, în Basarabia s-a păstrat fosta organizare administrativ-teritorială în nouă județe: Akkerman, Bălți, Cahul, Chișinău (Lăpușna), Ismail, Hotin, Orhei, Soroca și Tighina. Ulterior ele au fost incluse treptat în mediul politic și administrativ al Regatului Român. Teritoriul României în acest timp era împărțit în 76 de județe: Transilvania – 15, Moldova – 13, Muntenia – 12, Bucovina – 11, Basarabia – 9, Oltenia – 5, Crișana – 4, Dobrogea – 4, Banat – 2, Maramureș – 1.

La început Basarabia a avut o perioadă de opt luni în care a activat într-un regim autonom, ținându-se cont de condițiile la care conveniseră Sfatul Țării și Guvernul României privind păstrarea particularităților locale din Basarabia. În această perioadă continua să activeze Sfatul Țării ca organ suprem al puterii din Basarabia, Consiliul Directorilor Generali în calitate de guvern al Basarabiei, organe care erau preocupate de ameliorarea situației destul de complicate din Basarabia, avându-se în vedere instabilitatea internă și evenimentele internaționale.

În ședința din 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării, după adoptarea Legii agrare și ajustarea prin aceasta a sectorului agrar la condițiile din Regat, a anulat condițiile speciale din Actul Unirii din 27 martie 1918, a declarat unirea necondiționată și Basarabia a intrat în componența Regatului Român. După această ședință, Sfatul Țării și-a încetat existența în calitate de organ suprem legislativ al Basarabiei.

Procesul unificării administrative la scară națională s-a produs luându-se în considerare, pe lângă Basarabia, și celelalte provincii reântregite în 1918 în Regatul Român.

În cadrul României a fost creată Comisia Centrală de Unificare, iar în fiecare provincie, inclusiv în Basarabia, au fost formate comisii regionale de unificare. Unificarea cuprindea activități de aplicare în provinciile reântregite a legislației naționale, de reorganizări instituționale, de adaptare a tehnicilor de administrare pornind de la noul mediu politic și administrativ-teritorial din care făcea parte și Basarabia.

În perioada de până la 1925 au fost păstrate particularitățile administrative regionale, astfel încât în Basarabia a funcționat zemstva, organ de auto-administrare locală, care a fost eliminat treptat, prin transferul competențelor acestuia către organele provizorii create după Unirea din 1918.

Noile realități, în legătură cu formarea statului național unitar român, au impus necesitatea adoptării, în 1923, a unei noi Constituții a României. Prelu-

ând multe din textul Constituției din 1866 și pledând, în același timp, pentru consacrarea unui sistem mai avansat de drepturi și libertăți, noua Constituție prevedea separarea puterilor în stat, introducerea controlului constituționalității legilor, controlul legalității actelor administrative, unele inovații privind sistemul electoral. Aceasta a influențat benefic asupra organizării și funcționării ulterioare a sistemului de administrație publică.

Reorganizarea administrației locale s-a impus ca o necesitate obiectivă pentru consolidarea și dezvoltarea statului național unitar. Suportul juridic al acestor reorganizări a constat din câteva legi, începând cu Legea de unificare administrativă din 1925 și continuând cu Legile administrative din 1929, 1936 și 1938.

Legea administrativă din 1925 stabilea împărțirea României în *județe* și *comune* (rurale și urbane), stabilind un sistem unic administrativ pentru întreaga țară. Organele de zemstvă din Basarabia au fost definitiv lichidate.

Pentru înlesnirea controlului, supravegherea aplicării legilor și a administrației, județele se împărțeau în circumscripții numite *plase*, cuprinzând mai multe comune. Conducerea comunelor și județelor era asigurată de consilii alese prin vot. În fruntea consiliului comunal se afla primarul. Reprezentantul guvernului în județ era prefectul, numit prin decret regal, la propunerea ministrului de interne.

În baza Legii administrative din 1929, s-au creat 7 unități teritoriale noi, numite directorate ministeriale, cu sediile la București, Chișinău, Iași, Cernăuți, Cluj, Timișoara și Craiova. Legea prevedea lărgirea atribuțiilor organelor administrative locale.

În Legea administrativă din 1936 se reconfirmau prevederile constituționale privind organizarea teritoriului țării, din punct de vedere administrativ, în județe și comune și se stabileau atribuțiile autorităților administrației publice județene și comunale.

Către această perioadă, Basarabia avea o populație de 2 886 409 locuitori, un teritoriu împărțit în 9 județe, 37 de plase, 17 orașe, inclusiv 3 municipii (Chișinău, Bălți, Cetatea Albă) și 1 847 de sate. Numărul mediu al locuitorilor pe unități administrativ-teritoriale era: în județe de 318 157 de persoane, în plase de 67 386 de persoane, în orașe de 21 771 de persoane, iar în sate de 1 382 de persoane.

Sistemul de organizare și funcționare a administrației publice din România, inclusiv din Basarabia, definit prin Legea administrativă din 1936, a funcționat, în general, și în anii ulteriori. Totodată, trebuie menționat că sis-

temul administrativ în acești ani a fost influențat substanțial de mediul politic condiționat de regimul autoritar al puterii regale, atestat în istoriografie sub denumirea de *dictatura regală*, care se instaurează treptat și se legiferează prin Constituția din 1938, votată prin plebiscit.

Urmărind scopul de a consolida regimul instaurat, guvernele României au întreprins, în cursul anilor 1938–1940, o serie de măsuri. Pentru asigurarea aplicării stricte a dispozițiilor centrale, au fost realizate o serie de acțiuni privind organizarea administrativă a teritoriului. Astfel, prin Legea administrativă din 1938, organizarea teritoriului țării prevedea formarea ținuturilor, alături de unitățile administrativ-teritoriale cum erau județele, plasele, comunele. Teritoriul României a fost repartizat în 10 ținuturi cu circumscripții teritoriale, orașe de reședință și organe de conducere proprii.

Județele Basarabiei nu formau un ținut unic, fiind incluse în componența diferitor ținuturi. În ținutul Dunărea de Jos, cu reședința la Galați, intrau județele Ismail, Cahul și câteva județe de dincolo de Prut. Ținutul Nistru, cu reședința la Chișinău, cuprindea patru județe: Lăpușna, Orhei, Tighina, Cetatea Albă. În ținutul Prut, pe lângă cele șapte județe din dreapta Prutului, intrau și două județe basarabene: Bălți și Soroca.

În calitate de circumscripții teritorial-administrative, ținuturile aveau două tipuri de autorități publice: unul unipersonal, reprezentat de rezidentul regal, și al doilea colegial, reprezentat de consiliul ținutal.

Spre deosebire de legile precedente, Legea administrativă din 1938 a produs schimbări esențiale și în administrația județeană. Au fost consolidate substanțial funcțiile și atribuțiile prefecților, subprefecților, pretorilor de circumscripții ca reprezentanți ai puterii centrale și au fost diminuate, în același timp, funcțiile și atribuțiile organelor electivă, care se reduceau, de fapt, la executarea necondiționată a directivelor organelor centrale și ale reprezentanților acestora în teritoriu.

Schimbări profunde s-au produs și la nivelul administrației comunale. Astfel, primarul, în calitate de șef al administrației comunale, nu mai era ales de membrii consiliului comunal, dar era numit în funcție de către puterea centrală pe un termen de șase ani, lărgindu-i-se substanțial atribuțiile. A fost diminuat rolul organelor eligibile și la nivel comunal.

Modificările din sistemul politic al societății, după adoptarea Constituției din 1938, au avut o influență directă și asupra organizării și funcționării administrației publice, care reflecta regimul autoritar nou-înființat. Ocuparea Basarabiei de către Uniunea Sovietică, la 28 iunie 1940, a avut consecințe seri-

oase asupra evoluției ulterioare a regimului politic și sistemului administrativ al Basarabiei.

Organizarea administrativă a teritoriului RASSM (1924–1940)

Evenimentele care s-au succedat ca urmare a revoluției bolșevice din 25 octombrie 1917 din Rusia, inclusiv unirea Basarabiei cu România în 1918, au avut o influență directă și asupra evoluției vieții politice și administrative a teritoriilor din stânga Nistrului, care au fost anexate de Imperiul Rus încă în urma războiului ruso-turc din 1787–1791. Teritoriul respectiv și locuitorii lui au fost supuși proceselor politice și administrative ale Imperiului Rus, la care, din 1812, prin anexare forțată, se alătură și Basarabia.

După unirea Basarabiei cu România, teritoriile din stânga Nistrului continuau să facă parte din guberniile Podolia și Herson, ulterior Odesa, care, la rândul lor, făceau parte din RSS Ucraineană, ce se formase între timp și intra, din 30 decembrie 1922, în componența URSS. După eșuarea Conferinței de la Viena, din 1924, privind problema basarabeană, Uniunea Sovietică a purces pe calea formării în partea stângă a Nistrului a unei formațiuni statale, la apariția căreia să se poată vorbi despre legăturile ei cu Basarabia. În aceste condiții, URSS întreprindea acțiuni, inclusiv pe plan internațional, de a reanexa teritoriul Basarabiei.

Formarea RASSM în componența RSS Ucrainene s-a produs la 12 octombrie 1924. Teritoriul RASSM era organizat administrativ în 11 raioane: Ananiev, Balta, Birzula (din 1934 denumit Kotovsk), Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Kruteansk (din 1929 transferat în Kodâma), Krasnookneansk (Ocna Roșie), Râbnîța, Slobozia și Tiraspol. În componența raioanelor intrau 169 de unități administrativ-teritoriale, dintre care 164 rurale și 5 urbane. În 1935 au fost create încă 3 raioane: Pesceansk, Valegoțulovsk, (Valea Hoțului) și Cernensk. Astfel, în 1940, în RASSM erau 14 raioane, iar suprafața teritoriului constitua 8 493 km². Teritoriul noii formațiuni statale era de 8,1 mii km², pe care locuiau 545,5 mii de oameni. Capitala republicii autonome a devenit la început orașul Balta, iar din anul 1929 – Tiraspol.

În conformitate cu prevederile Constituției din 23 aprilie 1925, organul suprem legislativ al RASSM era Congresul Sovietelor. În perioada dintre congrese activa Comitetul Executiv Central și Prezidiul Comitetului Executiv Central. Puterea executivă era reprezentată de Sovietul Comisarilor Norodnici și organele de specialitate ale acestuia.

Administrația locală cuprindea nivelul raional, orășenesc și sătesc. Astfel, în RASSM activau 11 soviete raionale, două soviete orășenești (la Balta și

Tiraspol), patru soviete de orașel (la Ananiev, Birzula, Dubăsari și Râbnița) și 228 de soviete sătești, care întruneau peste 800 de localități rurale.

O particularitate a sistemului sovietic totalitar de administrare implementat în RASSM era existența paralelă a organelor de stat de toate nivelurile și a organelor de partid, care impuneau politica lor organelor de stat și care, de fapt, deveneau determinante în exercitarea conducerii de stat.

Unele schimbări administrative au fost efectuate odată cu adoptarea Constituției RASSM din 6 ianuarie 1938. Avându-și începuturile în RASSM, sistemul sovietic de administrare va fi aplicat de către URSS și în Basarabia, după reanexarea ei, în 1940, și formarea RSSM.

Organizarea administrativă a teritoriului RSSM (1940–1991)

La 28 iunie 1940, teritoriul Basarabiei a fost anexat de URSS, în urma notelor ultimative din 26 și 27 iunie 1940.

În perioada imediat următoare actului de ocupație, asupra teritoriului Basarabiei a fost extins sistemul sovietic de administrație, exercitat temporar de organele de stat ale RASS Moldovenești, care au purces la formarea în localitățile din dreapta Nistrului, până la organizarea alegerilor în soviete, a comitetelor executive ale acestora, ca organe ale puterii de stat, prin modalitatea de numire a lor. Concomitent se desfășurau pregătirile pentru formarea republicii unionale moldovenești.

La 2 august 1940 la sesiunea VII a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice a fost adoptată Legea cu privire la formarea RSSM în componența Uniunii Sovietice. Prin această decizie, Sovietul Suprem al URSS și-a depășit prerogativele constituționale, el dispunând doar de dreptul de a admite noi republici în componența URSS, dar nu și de a le proclama sau crea.

Proclamarea RSS Moldovenești a constituit și un act de dezmembrare a teritoriului Basarabiei, ignorându-se unitatea teritorială, social-economică și culturală de secole a ei.

În componența RSSM au intrat, pe lângă orașul Chișinău, numai șase din cele nouă județe ale Basarabiei: Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca. Celelalte trei județe – Akkerman, Ismail la sud și Hotin la nord – au fost trecute în componența RSS Ucrainene.

În componența RSSM au intrat doar orașul Tiraspol și șase din raioanele existente la acel moment în RASSM, și anume: Camenca, Dubăsari, Grigoriopol, Râbnița, Slobozia și Tiraspol. Celelalte opt raioane ale fostei RASSM au fost incluse în componența RSS Ucrainene.

Hotarele dintre RSSM și RSS Ucraineană au fost definitive în luna noiembrie 1940. Astfel, conform organizării inițiale a teritoriului, RSSM includea următoarele unități administrativ-teritoriale: orașul Chișinău, județele Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca din Basarabia, orașul Tiraspol și raioanele Camenca, Dubăsari, Grigoriopol, Râbnița, Slobozia, Tiraspol din partea stângă a Nistrului. Județele din partea dreaptă a Nistrului erau împărțite în raioane, unele localități aveau statut de orașe și orașele. Teritoriul RSSM constituia 34 mii km² cu o populație de 2,7 mil. de locuitori. Orașul Chișinău devine capitala RSSM.

Către începutul anului 1941, în RSSM au fost formate și funcționau 6 comitete executive județene, 58 de comitete executive raionale, 14 comitete executive orașenești, 11 comitete executive de orașel și 1 132 de comitete executive ale sovietelor sătești. La nivel republican a fost format Sovietul Comisarilor Norodnici al RSSM și comisariatele norodnice de ramură.

Toate autoritățile erau numite de organele ierarhic superioare cu participarea activă a comitetelor de partid, care se constituiau sub conducerea Comitetului Central al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Moldova, ce-și începuse activitatea la 14 august 1940, ca rezultat al transformării organizației regionale de partid în Partidul Comunist (al bolșevicilor) din Moldova. Formarea organelor de administrație se făcea cu verificarea minuțioasă din partea organelor speciale.

Totodată, se desfășurau pregătirile pentru organizarea alegerilor în organul legislativ suprem – Sovietul Suprem al RSSM, care s-au produs la 12 ianuarie 1941. La 10 februarie 1941 a fost adoptată Constituția RSSM. Ea se axa pe principiile Constituției URSS din 5 decembrie 1936 și prevedea instituirea în republica nou-formată a sistemului sovietic de guvernare, existent până atunci în raioanele din stânga Nistrului ce făcuseră parte din RASSM.

La nivel central funcționau Sovietul Suprem, Prezidiul Sovietului Suprem, Sovietul Comisarilor Norodnici și organele ramurale ale acestuia. Administrația locală era reprezentată de sovietele județene, raionale, orașenești, de orașel și sătești. În etapa inițială ele erau numite și activau sub conducerea organelor centrale ale puterii de stat și ale organelor de partid.

Activitățile de implementare a sistemului sovietic de administrație în RSSM au fost temporar întrerupte în legătură cu dezlănțuirea, la 22 iunie 1941, a războiului declarat de Germania și aliații acesteia împotriva URSS. În prima perioadă a războiului, pe teritoriul RSSM a fost reinstalată administrația românească, care a funcționat până în 1944. În 1944, teritoriul RSSM este reanexat

la URSS. Politica de instituire a sistemului sovietic totalitar de administrare continuă.

În perioada postbelică, în RSSM au rămas, în fond, aceleași organe ale puterii de stat centrale ca și în perioada de până la război, cu unele modificări. Astfel, la 26 martie 1946, Sovietul Comisarilor Norodnici a fost transformat în Sovietul Miniștrilor al RSSM. Comisariatele norodnice, ca organe centrale de ramură, au fost transformate în ministere.

În mai 1948 au fost desființate județele Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca. Raioanele care intrau în componența județelor desființate au fost subordonate direct organelor republicane.

Ca unități administrativ-teritoriale ale RSSM în perioada ulterioară, până la dobândirea independenței în 1991, au fost raioanele, orașele, orașelele, satele, supuse în perioada sovietică mai multor reformări și restructurări. În calitate de organe ale administrației locale funcționau sovietele raionale, orașenești, de orașel, sătești și comitetele executive ale acestora.

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

Dobândirea independenței Republicii Moldova în 1991 și-a găsit expresie în toate sferele vieții sociale, inclusiv în ceea ce privește dreptul de a decide organizarea administrativ-teritorială. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova este fundamentată constituțional, or, anume Legea fundamentală a țării stabilește organizarea teritoriului statului sub aspect administrativ.

Numărul și tipologia unităților administrativ-teritoriale sunt în funcție de dimensiunile teritoriale ale statului, de forma de organizare a lui, de politica promovată de stat, de tradițiile istorice existente privind organizarea teritoriului.

Astfel, Constituția Republicii Moldova prevede, în art. 110, că teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în raioane, orașe și sate. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

Fiecare unitate administrativ-teritorială își are semnele distincte cantitative și calitative care identifică apartenența ei și sunt în strânsă legătură cu următorii indici caracteristici acesteia:

- gradul de dezvoltare economică și social-culturală;
- prezența structurilor edilitar-gospodărești, industriale și comerciale;
- încadrarea populației în diferite sfere de activitate (industrie, agricultură, prestări servicii, activitate intelectuală, viață culturală, științifică și politică).

Organizarea teritoriului s-a desfășurat în strânsă legătură cu gradul de democratizare a societății, cu dinamica relațiilor economice, complexitatea și profunzimea schimbărilor în viața socială, cu evoluția mentalității ca factor de conștientizare a oportunităților.

La baza politicii de stat în domeniul organizării teritoriului Republicii Moldova au fost puse următoarele criterii:

economic, care prevede analiza posibilității unităților administrativ-teritoriale de a asigura dezvoltarea economică a teritoriului prin: amplasarea rațională a forțelor de producție și folosirea eficientă a resurselor naturale și umane; perfecționarea sistemului de impozitare ce are menirea să asigure partea de venituri a bugetelor publice ale 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 și de peste hotare pe bază de parteneriat și relații reciproc avantajoase;

demografic, care are la bază analiza indicilor referitor la numărul populației din unitatea administrativ-teritorială, densitatea ei, structura socială după vârstă, ocupații și alți indicatori, prognoza privind dinamica proceselor migraționiste;

geografic, care presupune o amplasare în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunităților compact dislocate în spațiul învecinat și existența căilor de comunicație între localitățile ce fac parte din unitatea administrativ-teritorială respectivă;

istoric, care prevede respectarea tradițiilor și asigurarea continuității în organizarea administrativ-teritorială bazată pe factorii obiectivi de apartenență istorică a comunității date la o anumită unitate administrativ-teritorială;

etnic, care presupune oportunitatea și utilitatea amplasării în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunităților compact așezate în care locuiește populație de aceeași etnie.

De la dobândirea independenței și până în prezent, în Republica Moldova au avut loc trei organizări administrativ-teritoriale.

Prima s-a produs prin implementarea Legii nr. 306 din 07.12.1994 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, prin care, de fapt, a fost reconfirmat sistemul precedent de organizare administrativă a teritoriului, format din 40 de raioane și adaptat condițiilor unei economii de planificare centralizată și mecanismului de repartizare caracteristic pentru această economie. Sistemul din start venea în contradicție cu evoluția democratică a

societății care impunea necesitatea adaptării structurii administrativ-teritoriale la noile condiții.

A doua organizare administrativ-teritorială a avut loc prin adoptarea Legii nr. 191 din 12.11.1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, potrivit căreia în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv 10 județe:

județul Bălți cu 251 de localități organizate în 82 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu, 6 orașe și 75 de sate (comune);

județul Cahul cu 106 localități organizate în 44 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu, 1 oraș și 42 de sate (comune);

județul Chișinău cu 178 de localități organizate în 91 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 5 orașe și 86 de sate (comune);

județul Edineț cu 157 de localități organizate în 73 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu, 7 orașe și 68 de sate (comune);

județul Lăpușna (centru de reședință Hâncești) cu 148 de localități organizate în 63 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu, 4 orașe și 58 de sate (comune);

județul Orhei cu 190 de localități organizate în 73 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu, 3 orașe și 69 de sate (comune);

județul Soroca cu 178 de localități organizate în 62 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu, 4 orașe și 57 de sate (comune);

județul Taraclia cu 26 de localități organizate în 10 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu și 9 sate (comune);

județul Tighina (centru de reședință Căușeni) cu 81 de localități organizate în 48 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 2 municipii, 2 orașe și 44 de sate (comune);

județul Ungheni cu 153 de localități organizate în 58 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu, 3 orașe și 52 de sate (comune).

Cu statut de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea au mai fost abilitate:

municipiul Chișinău cu 33 de localități organizate în 18 unități administrativ-teritoriale, din care: 1 municipiu, 6 orașe și 11 sate (comune);

UTA Găgăuzia cu 32 de localități organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 1 municipiu, 2 orașe și 23 de sate (comune).

Cele 147 de localități din stânga Nistrului, cărora li se pot atribui forme și condiții speciale de autonomie, au fost organizate în 79 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, din care: 3 municipii, 7 orașe și 69 de sate (comune).

Numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi (cu excepția celor din stânga Nistrului) s-a micșorat de la 826 până la 644 de unități: 12 municipii, 43 de orașe și 589 de sate (comune) care înglobau 1 533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2 500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, spre deosebire de 1 000 de locuitori, cât prevedea legislația anterioară.

În noile dimensiuni teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârghiile desconcentrării administrative prin instituția prefectului și a serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de creare a condițiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din Republica Moldova.

A treia organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova a avut loc în conformitate cu Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, în vigoare din anul 2003, prin care au fost lichidate județele și s-au format în partea dreaptă a Nistrului 32 de raioane; municipiile Chișinău, Bălți, Bender și Comrat; unitatea teritorială autonomă (UTA) Găgăuzia.

Prin aceeași lege s-au stabilit unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului (UATSN), cărora li se pot atribui forme și condiții speciale de autonomie.

S-a mărit și numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 644 până la 917 unități. Aceasta s-a produs din cauza micșorării numărului minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 2 500 de locuitori, cum prevedea legislația anterioară, la 1 500 de locuitori.

Conform prevederilor legii în cauză (cu modificările ulterioare), noua divizare a teritoriului este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei

locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice, accesului cetățenilor la autorități și consultării lor în probleme locale de interes deosebit.

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și stabilirea cadrului juridic pentru satele (comunele), orașele (municipiile) și unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea se realizează potrivit necesităților economice, sociale și culturale, cu respectarea tradițiilor istorice, în scopul asigurării unui nivel adecvat de dezvoltare a tuturor localităților.

În unitățile administrativ-teritoriale, activitatea autorităților administrației publice locale, organizate în condițiile legii, se desfășoară în baza bugetelor unităților administrativ-teritoriale. Baza financiară și economică a unităților administrativ-teritoriale e concepută ca o posibilitate de realizare a intereselor populației unității administrativ-teritoriale respective și ca un instrument de influență asupra situației economice și financiare a statului în general.

Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public. În această calitate, unitățile administrativ-teritoriale dispun de patrimoniu distinct de cel al statului, beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în gestionarea treburilor publice locale, iar autoritățile administrației publice locale își exercită, în condițiile legii, autoritatea în limitele unității administrativ-teritoriale respective.

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele), sectoarele și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele constituie nivelul al doilea.

Satul reprezintă o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, socioculturale, tradiții și obiceiuri. Două sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice, se pot uni formând o singură unitate administrativ-teritorială, numită *comună*. În acest caz, satul în care își au sediul autoritățile administrației publice locale ale comunei se numește sat-reședință.

Orașul este o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și sociocultural, cu structuri edilitar-gospodărești, industriale și comerciale corespunzătoare, a cărei populație în mare parte este încadrată în industrie, în sfera prestării serviciilor publice și în diferite domenii de activitate intelectuală, în viața culturală și politică. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

Municipiul constituie o localitate de tip urban, cu un rol aparte în viața economică, socioculturală, științifică, politică și administrativă a țării, cu importante structuri industriale, comerciale și instituții din domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și culturii.

Raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune), orașe, unite prin teritoriu, relații economice și socioculturale.

Organizarea administrativ-teritorială a municipiului Chișinău

Conform art. 8 al Legii nr. 764 din 27.12.2001, statutul de municipiu se atribuie orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol. Astfel, numărul municipiilor s-a micșorat de la 15 (3 din ele din raioanele de est ale republicii), cât prevedea legislația anterioară, până la 5, conform legislației actuale.

Un rol deosebit revine municipiului Chișinău, capitala Republicii Moldova. Are o suprafață de 571,6 km² și 786,2 mii de locuitori. Aici își au sediul autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova: Parlamentul, Guvernul, Președinția, autoritățile administrației publice centrale de specialitate, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, alte autorități publice ale statului.

În municipiul Chișinău sunt concentrate obiective economice de importanță strategică, o rețea largă de instituții bancare de importanță națională, precum și un sistem dezvoltat de prestări servicii pentru populație.

Municipiul Chișinău este un important centru științific, de învățământ și cultural al Republicii Moldova. Aici își au sediul Academia de Științe a Moldovei, diferite instituții de cercetări științifice, zeci de instituții de învățământ superior, biblioteci, muzee, teatre, săli de concerte și centre de agrement.

Municipiul Chișinău este o unitate administrativ-teritorială divizată în: cinci sectoare – Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana și Râșcani; 6 orașe, cu 2 localități în componența lor; 12 sate (comune) cu 14 localități în componența lor. În total, municipiul Chișinău cuprinde 35 de localități.

Sectoarele au în componența lor o parte din teritoriul de bază al municipiului, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi – orașe, sate (comune):

– în componența sectorului Botanica intră orașul Sângera cu localitățile Dobrogea și Revaca, comuna Băcioi (Băcioi, Brăila, Frumușica, Străisteni);

– în componența sectorului Buiucani intră orașele Durlești și Vatra, satele (comunele) Condrița, Ghidighici, Trușeni, Dumbrava;

– în componența sectorului Centru intră orașul Codru;

– în componența sectorului Ciocana intră orașul Vadul lui Vodă, satele (comunele) Bubuieci (Bubuieci, Bâc, Humulești), Budești (Budești, Vădu-
leni), Colonița, Cruzești (Cruzești, Ceroborta), Tohatin (Tohatin, Buneți, Chel-
tuitori);

– în componența sectorului Râșcani intră orașul Cricova, satele (comune-
le) Ciorescu (Ciorescu, Făurești, Goian), Grătiești (Grătiești, Hulboaca), Stău-
ceni (Stăuceni, Goianul Nou).

În unitățile administrativ-teritoriale din componența municipiului Chiși-
nău administrația publică este organizată și se realizează în baza principiilor
stabilite de Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală
și Legea nr. 431 din 19.04.1995 privind statutul municipiului Chișinău.

Administrația publică a municipiului Chișinău se realizează de către con-
siliul municipal, consiliile sectoriale, orașenești și sătești (comunale), ca auto-
rități deliberative, și de către primarul general al municipiului Chișinău, preto-
rii de sector, primarii satelor (comunelor) și orașelor, ca autorități executive.

Raporturile dintre autoritățile administrației publice ale municipiului și
cele ale sectoarelor, orașelor, satelor (comunelor) din componența acestuia se
întemeiază pe principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea
problemelor comune.

În componența municipiului Bălți sunt incluse satele (comunele) Eliza-
veta și Sadovoe.

Municipiul Bender include în componența sa satul (comuna) Proteagai-
lovca.

Raioanele ca unități administrativ-teritoriale intermediare

Unitățile administrativ-teritoriale intermediare sunt acele formațiuni care
se constituie la nivelurile situate între unitățile administrativ-teritoriale prima-
re și stat. În funcție de dimensiunile teritoriului statului, unitățile administra-
tiv-teritoriale intermediare pot fi de un singur nivel, de două niveluri, de trei
sau chiar mai multe niveluri. În Republica Moldova nivelul intermediar este
constituit din raioane.

Raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comu-
ne), orașe, unite prin teritoriu, relații economice și socioculturale. Orașul în
care își are sediul consiliul raional este numit *oraș-reședință*. Raionul poartă
denumirea orașului-reședință. Hotarele administrative ale raionului reprezintă
perimetrul suprafeței localităților incluse în componența acestuia și coincid cu
hotarele dintre localitățile raionului dat și localitățile raionului limitrof.

În conformitate cu Legea nr. 764 din 27.12.2001 (cu modificările ulterioare), au fost formate 32 de raioane.

Raionul Anenii Noi are o suprafață de 892 km² și 83,1 mii de locuitori. Cele 45 de localități din componența raionului sunt organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Anenii Noi cu localitățile din componența lui: Albinița, Beriozchi, Hârbovățul Nou, Ruseni, Socoleni; satele (comunele) Botnărești (Botnărești, Salcia), Bulboaca, Calfa (Calfa, Calfa Nouă), Chetrosu (Chetrosu, Todirești), Chirca (Chirca, Botnăreștii Noi), Ciobanovca (Ciobanovca, Balmaz, Mirnoe, Troița Nouă), Cobusca Nouă, Cobusca Veche (Cobusca Veche, Florești), Delacău, Floreni, Geamăna (Geamăna, Batâc), Gura Bâcului, Hârbovăț, Maximovca, Mereni, Merenii Noi, Ochiul Roș (Ochiul Roș, Picus), Puhăceni, Roșcani, Speia, Șerpeni, Telița (Telița, Telița Nouă), Țânțăreni (Țânțăreni, Crețoaia), Varnița, Zolotievca (Zolotievca, Larga, Nicolaevca).

Raionul Basarabeasca are o suprafață de 294,5 km² și de 29,4 mii de locuitori. Cele 10 localități din componența raionului sunt organizate în 7 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Basarabeasca, satele (comunele) Abaclia, Bașcalia, Carabetovca, Iordanovca, Iserlia (Iserlia, Bogdanovca, Carabiber, Ivanovca), Sadaclia.

Raionul Briceni are o suprafață de 814 km² și 75,7 mii de locuitori. Cele 39 de localități din componența raionului sunt organizate în 28 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașele Briceni, Lipcani, satele (comunele) Balasinești, Beleavinți, Bălcăuți (Bălcăuți, Bocicăuți), Berlinți (Berlinți, Caracușenii Noi), Bogdănești (Bogdănești, Bezeda, Grimești), Bulboaca, Caracușenii Vechi, Colicăuți (Colicăuți, Trestieni), Corjeuți, Coteala, Cotiujeni, Criva, Drepcăuți, Grimăncăuți, Halahora de Sus (Halahora de Sus, Chirilovca, Halahora de Jos), Hlina, Larga (Larga, Pavlovca), Mărcăuți (Mărcăuți, Mărcăuții Noi), Medveja (Medveja, Slobozia-Medveja), Mihăileni (Mihăileni, Groznița), Pererita, Șirăuți, Slobozia-Șirăuți, Tabani, Tețcani, Trebisăuți.

Raionul Cahul are o suprafață de 1 545 km² și 124,4 mii de locuitori. Cele 55 de localități din componența raionului sunt organizate în 37 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Cahul cu localitatea din componența lui Cotihana; satele (comunele) Alexandru Ioan Cuza, Alexanderfeld, Andrușul de Jos, Andrușul de Sus, Badicul Moldovenesc, Baurci-Moldoveni, Borceag, Bucuria, Burlacu (Burlacu, Spicoasa), Burlăceni (Burlăceni, Greceni), Brânză, Chioselia Mare (Chioselia Mare, Frumușica), Cotihana, Colibași, Crihana Veche, Cucoara (Cucoara, Chircani), Cășlița-Prut, Doina (Doina,

Iasnaia Poleana, Rumeanțev), Găvănoasa (Găvănoasa, Nicolaevca, Vladimirovca), Giurgiulești, Huluboaia, Iujnoe, Larga Nouă (Larga Nouă, Larga Veche), Lebedenco (Lebedenco, Hutulu, Ursoaia), Lopățica, Lucești, Manta (Manta, Pașcani), Moscovei (Moscovei, Trifeștii Noi), Pelinei (Pelinei, Sătuc), Roșu, Slobozia Mare, Taraclia de Salcie, Tartaul de Salcie (Tartaul de Salcie, Tudorești), Tătărești, Vadul lui Isac, Văleni, Zârnești (Zârnești, Paicu, Tretești).

Raionul Cantemir are o suprafață de 870 km² și 63,1 mii de locuitori. Cele 51 de localități din componența raionului sunt organizate în 27 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Cantemir, satele (comunele) Antonești (Antonești, Leca), Baimaclia (Baimaclia, Acui, Suhat), Cania (Cania, Iepureni), Capaclia, Chioselia (Chioselia, Țărăncuța), Ciobalaccia (Ciobalaccia, Flocoasa, Victorovca), Căietu (Căietu, Dimitrova), Cârpești, Câșla (Câșla, Șofranovca), Cociulia, Coștangalia, Enichioi (Enichioi, Bobocica, Floricica, Țolica), Gotești (Gotești, Constantinești), Haragâș, Lărguța, Lingura (Lingura, Crăciun, Popovca), Pleșeni (Pleșeni, Hănăseni, Tătărășeni), Plopi (Plopi, Alexandrovca, Hârtop, Taraclia), Porumbesți, Sadâc (Sadâc, Taraclia), Stoianovca, Șamalia, Tartaul, Toceni (Toceni, Vâlcele), Țiganca (Țiganca, Ghioltosu, Țiganca Nouă), Vișniovca.

Raionul Călărași are o suprafață de 753,5 km² și 79,1 mii de locuitori. Cele 44 de localități din componența raionului sunt organizate în 28 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Călărași cu localitatea din componența lui Oricova; satele (comunele) Bahmut (Bahmut, Bahmut – loc. st.c.f. (localitatea stației de cale ferată)), Bravicea, Buda (Buda, Ursari), Căbăiești, Dereneu (Dereneu, Bularda, Duma), Frumoasa, Hirova, Hârjauca (Hârjauca, Leordoiaia, Mândra, Palanca), Hoginești, Horodiște, Meleşeni, Nișcani, Onișcani (Onișcani, Hârbovăț, Sverida), Păulești, Pitușca, Pârjolteni, Răciula (Răciula, Parcani), Rădeni, Sadova, Săseni (Săseni, Bahu), Sipoteni (Sipoteni, Podul Lung), Temeleuți, Tuzara (Tuzara, Novaci, Seliștea Nouă), Peticeni, Țibirica (Țibirica, Schinoasa), Vălcineț, Vărzăreștii Noi.

Raionul Căușeni are o suprafață de 1 163 km² și 92,6 mii de locuitori. Cele 48 de localități din componența raionului sunt organizate în 30 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașele Căușeni și Căinari cu localitatea din componența lui Căinari – loc.st.c.f.; satele (comunele) Baccealia (Baccealia, Tricolici), Baimaclia (Baimaclia, Surchiceni), Chircăiești, Chircăieștii Noi (Chircăieștii Noi, Baurci), Chițcani (Chițcani, Merenești, Zahorna), Ciuflești, Cărnățeni, Cărnățenii Noi (Cărnățenii Noi, Sălcuța Nouă), Copanca, Coșcalia (Coșcalia, Florica, Plop), Cremenciug, Fârlădeni (Fârlădeni, Fârlăde-

nii Noi), Gâsca, Grădinița (Grădinița, Leuntea, Valea Verde), Grigorievca, Hagimus, Opaci, Pervomaisc (Pervomaisc, Constantinovca), Plop-Știubei, Săiți, Sălcuța, Taraclia, Tănătari, Tănătarii Noi (Tănătarii Noi, Ștefănești, Ursoaia Nouă), Tocuz, Ucraina (Ucrainca, Zviodocica), Ursoaia, Zaim (Zaim, Mariana de Sus, Zaim – loc.st.c.f.).

Raionul Cimișlia are o suprafață de 922,8 km² și 62,2 mii de locuitori. Cele 39 de localități din componența raionului sunt organizate în 23 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Cimișlia cu localitățile din componența lui Bogdanovca Nouă, Bogdanovca Veche, Dimitrovca; satele (comunele) Albina (Albina, Fetița, Mereni), Batâr, Cenac, Ciucur-Mingir, Codreni (Codreni, Zloți – loc.st.c.f.), Ecaterinovca (Ecaterinovca, Coștangalia), Gradiște (Gradiște, Iurievca), Gura Galbenei, Hârtop (Hârtop, Ialpuș, Prisca), Ialpușeni (Ialpușeni, Marienfeld), Ivanovca Nouă, Javgur (Javgur, Artimonovca, Maximeni), Lipoveni (Lipoveni, Munteni, Schinoșica), Mihailovca, Porumbrei (Porumbrei, Sagaidacul Nou), Sagaidac, Satul Nou, Selemet, Suric, Topala, Troițcoe, Valea Perjei.

Raionul Criuleni are o suprafață de 688 km² și 72,9 mii de locuitori. Cele 43 de localități din componența raionului sunt organizate în 25 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Criuleni cu localitățile din componența lui Ohrincea, Zolonceni; satele (comunele) Bălăbănești (Bălăbănești, Mălăiești, Mălăieștii Noi), Bălțata (Bălțata, Bălțata de Sus, Sagaidac, Sagaidacul de Sus), Boșcana (Boșcana, Mărdăreuca), Cimișeni, Corjova, Coșernița, Cruglic, Dolinnoe (Dolinnoe, Valea Coloniței, Valea Satului), Drăsliceni (Drăsliceni, Logănești, Ratus), Dubăsarii Vechi, Hârtopul Mare (Hârtopul Mare, Hârtopul Mic), Hrușova (Hrușova, Chetroasa, Ciopleni), Ișnovăț, Izbiște, Jevreni, Mașcăuți, Măgdăcești, Miclești (Miclești, Stețcani), Onițcani, Pașcani (Pașcani, Porumbeni), Răculești (Răculești, Bălășești), Râșcova, Slobozia-Dușca, Zăicana.

Raionul Dondușeni are o suprafață de 645 km² și 45,6 mii de locuitori. Cele 30 de localități din componența raionului sunt organizate în 22 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Dondușeni; satele (comunele) Arionești, Baraboi, Briceni, Cernoleuca, Climăuți, Corbu, Crișcăuți, Dondușeni, Elizavetovca (Elizavetovca, Boroseni), Frasin (Frasin, Caraiman, Codrenii Noi), Horodiște, Moșana (Moșana, Octeabriscoe), Pivniceni, Plop, Pocrovca, Rediul Mare, Scăieni, Sudarca (Sudarca, Braicău), Teleșeuca (Teleșeuca, Teleșeuca Nouă), Târnova (Târnova, Briceva, Elenovca), Țaul.

Raionul Drochia are o suprafață de 999,9 km² și 90,6 mii de locuitori. Cele 40 de localități din componența raionului sunt organizate în 28 de uni-

tăți administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Drochia; satele (comunele) Antoneuca, Baroncea (Baroncea, Baroncea Nouă), Chetrosu, Cotova (Cotova, Măcăreuca), Dominteni, Drochia, Gribova, Fântânița (Fântânița, Ghizdita – loc.st.c.f.), Hăsnășenii Mari, Hăsnășenii Noi (Hăsnășenii Noi, Lazo), Maramonovca, Miciurin, Moara de Piatră, Mândâc, Nicoreni, Ochiul Alb, Palanca (Palanca, Holoșnița Nouă, Șalvirii Noi), Pelinia (Pelinia, Pelinia – loc.st.c.f.), Pervomaiscoe (Pervomaiscoe, Sergheuca), Petreni (Petreni, Popeștii Noi), Popeștii de Jos, Popeștii de Sus, Sofia, Șalvirii Vechi (Șalvirii Vechi, Ceapaevca, Iliciovca), Șuri (Șuri, Șurii Noi), Țarigrad, Zgurița.

Raionul Dubăsari are o suprafață de 309,2 km² și 35,2 mii de locuitori. Cele 15 localități din componența raionului sunt organizate în 11 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: satele (comunele) Cocieri (Cocieri, Vasilievca), Corjova (Corjova, Mahala), Coșnița (Coșnița, Pohrebea), Doroțcaia, Holercani, Marcăuți, Molovata, Molovata Nouă (Molovata Nouă, Roghi), Oxentea, Pârâta, Ustia.

Raionul Edineț are o suprafață de 932,9 km² și 83,3 mii de locuitori. Cele 49 de localități din componența raionului sunt organizate în 32 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Edineț cu localitatea din componența lui Gordineștii Noi, orașul Cupcini cu localitățile din componența lui Chetroșica Veche și Chiurt; satele (comunele) Alexandreni, Alexeevca, Bleșteni (Bleșteni, Volodeni), Brătușeni (Brătușeni, Brătușenii Noi), Brânzeni, Bădragii Noi, Bădragii Vechi, Burlănești (Burlănești, Buzdugeni), Cepeleuți (Cepeleuți, Rângaci, Vancicăuți), Chetroșica Nouă, Corpaci, Cuconeștii Noi (Cuconeștii Noi, Cuconeștii Vechi), Fetești, Gașpar, Goleni, Gordinești, Hancăuți, Hincăuți (Hincăuți, Clișcăuți, Poiana), Hlinaia, Lopatnic, Parcova (Parcova, Fântâna Albă), Rotunda (Rotunda, Hlinaia Mică), Ruseni (Ruseni, Slobodca), Stolniceni, Șofrâncani, Terebna, Târnova, Trinca, Constantinovca (Constantinovca, Iachimeni), Vișoara, Zăbriceni (Zăbriceni, Onești).

Raionul Fălești are o suprafață de 1 072,6 km² și 92,9 mii de locuitori. Cele 76 de localități din componența raionului sunt organizate în 33 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Fălești cu localitatea din componența lui – Fabrica de Zahăr, satele (comunele) Albinețul Vechi (Albinețul Vechi, Albinețul Nou, Rediul de Jos, Rediul de Sus), Bocani, Cătrân, Călinești, Călugăr (Călugăr, Frumușica, Socii Noi, Socii Vechi), Chetriș (Chetriș, Chetrișul Nou), Ciolacu Nou (Ciolacu Nou, Ciolacu Vechi, Făgădău, Pocrovca, Șoltoaia), Egorovca (Egorovca, Ciuluc, Cătrân – loc.st.c.f.), Făleștii Noi (Făleștii Noi, Pietrosul Nou), Glinjeni, Hiliuți (Hiliuți, Răuțelul

Nou), Hâncești, Horești (Horești, Lucăceni, Unteni), Ilenuța, Ișcălău (Ișcălău, Burghilea, Doltu), Izvoare, Logofteni (Logofteni, Moldoveanca), Mărândeni, Musteața, Natalievca (Natalievca, Beleuți, Comarovca, Ivanovca, Popovca, Țapoc), Năvârneț, Obreja Veche (Obreja Veche, Obreja Nouă), Pietrosu (Pietrosu, Măgura, Măgura Nouă), Pânzăreni (Pânzăreni, Pânzărenii Noi), Pârlița, Pompa (Pompa, Pervomaisc, Suvorovca), Pruteni (Pruteni, Cuzmenii Vechi, Drujineni, Valea Rusului), Răuțel, Risipeni (Risipeni, Bocșa), Sărata Veche (Sărata Veche, Hitrești, Sărata Nouă), Scumpia (Scumpia, Hârtop, Măgureanca, Nicolaevca); Taxobeni (Taxobeni, Hrubna Nouă, Vrănești).

Raionul Florești are o suprafață de 1 108,2 km² și 90,6 mii de locuitori. Cele 74 de localități din componența raionului sunt organizate în 40 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașele Florești, Ghindești, Mărculești; satele (comunele) Alexeevca (Alexeevca, Chirilovca, Dumitreni, Răduleni Noi), Băhrinești, Cașunca, Cernița, Ciripcău, Ciutulești (Ciutulești, Ion Vodă, Mărinești, Sârbești), Coșernița, Cuhureștii de Sus (Cuhureștii de Sus, Nicolaevca, Unchitești, Unchitești – loc.st.c.f.), Cuhureștii de Jos (Cuhureștii de Jos, Țipordei), Cunicea, Domulgeni, Frumușica (Frumușica, Frumușica Nouă), Ghindești (Ghindești, Hârtop, Țâra, Țâra loc.st.c.f.), Gura Camencii (Gura Camencii, Bobulești, Gvozdova), Gura Căinarului (Gura Căinarului, Zarojeni), Ilciovca (Ilciovca, Maiscoe), Izvoare (Izvoare, Bezeni, Scăieni), Japca (Japca, Bursuc), Lunga, Mărculești, Napadova, Nicolaevca (Nicolaevca, Valea Rădoaiei), Prajila (Prajila, Antonovca, Frunzești, Mihailovca), Prodănești (Prodănești, Căprești), Putinești, Răduleni Vechi, Roșietici (Roșietici, Cenușa, Roșieticii Vechi), Sănătăuca, Sevirova (Sevirova, Ivanovca), Ștefănești (Ștefănești, Prodăneștii Vechi), Temeleuți, Târgul Vertiujeni, Trifănești (Trifănești, Alexandrovca), Vărvăreuca (Vărvăreuca, Stârceni), Văscăuți (Văscăuți, Făgădău, Octeabriscoe), Vertiujeni, Zăluceni.

Raionul Glodeni are o suprafață de 754,1 km² și 62,2 mii de locuitori. Cele 35 de localități din componența raionului sunt organizate în 19 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Glodeni cu localitatea din componența lui Stârcea; satele (comunele) Balatina (Balatina, Clococenii Vechi, Lipovăț, Tomeștii Noi, Tomeștii Vechi), Cajba, Camenca (Camenca, Brânzeni, Butești, Molești), Ciuciulea, Cobani, Cuhnești (Cuhnești, Bisericanii, Cot, Movileni, Serghieni), Danu (Danu, Camencuța, Nicolaevca), Dușmani, Fundurii Noi, Fundurii Vechi, Hâjdieni, Iabloana (Iabloana, Sorooca), Limbenii Noi, Limbenii Vechi, Petrunca, Sturzovca, Ustia, Viișoara (Viișoara, Moara Domnească).

Raionul Hâncești are o suprafață de 1 483,4 km² și 122,8 mii de locuitori. Cele 63 de localități din componența raionului sunt organizate în 39 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Hâncești; satele (comunele) Bălceana, Bobeica (Bobeica, Dahnovici, Drăgușeni), Boghicieni, Bozieni (Bozieni, Dubovca), Bujor, Buțeni, Caracui, Călmățui, Cărpineni (Cărpineni, Horjești), Cățeleni, Cioara, Ciuciuleni, Cotul Morii (Cotul Morii, Sărăteni), Crasnoarmeiscoe (Crasnoarmeiscoe, Tălăiești), Dancu, Drăgușenii Noi (Drăgușenii Noi, Horodca), Fârlădeni, Fundul Galbenei, Ivanovca (Ivanovca, Costești, Frasin), Lăpușna (Lăpușna, Anini, Rusca), Leușeni (Leușeni, Feteasca), Logănești, Mereșeni (Mereșeni, Sărata-Mereșeni), Mingir (Mingir, Semionovca), Mirești (Mirești, Chetroșeni), Negrea, Nemțeni, Obileni, Onești (Onești, Strâmbeni), Pașcani (Pașcani, Pereni), Pervomaiscoe, Pogănești (Pogănești, Marchet), Sărata-Galbenă (Sărata-Galbenă, Brătianovca, Cărpineanca, Coroliovca, Valea Florii), Secăreni (Secăreni, Cornești, Secărenii Noi), Sofia, Stolniceni, Șipoteni, Voinescu.

Raionul Ialoveni are o suprafață de 783 km² și 98,6 mii de locuitori. Cele 34 de localități din componența raionului sunt organizate în 25 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Ialoveni; satele (comunele) Bardar, Cărbuna, Costești, Cigârleni, Gangura (Gangura, Alexandrovca, Homuteanovca, Misovca), Dănceni, Hansca, Horești, Horodca, Malcoci, Mileștii Mici (Mileștii Mici, Piatra Albă), Molești, Nimoreni, Pojăreni, Puhoi, Răzeni (Răzeni, Mileștii Noi), Ruseștii Noi (Ruseștii Noi, Ruseștii Vechi), Sociteni, Suruceni, Țipala (Țipala, Bălțați, Budăi), Ulmu, Vărativ, Văsieni, Zâmbreni (Zâmbreni, Găureni).

Raionul Leova are o suprafață de 775 km² și 53,8 mii de locuitori. Cele 39 de localități din componența raionului sunt organizate în 25 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Leova, orașul Iargara cu localitatea din componența lui Meșeni; satele (comunele) Băiuș (Băiuș, Cociulia Nouă, Hârtop), Beștemac (Beștemac, Pitești), Borogani, Cazangic (Cazangic, Frumușica, Seliște), Ceadâr, Cneazevca (Cneazevca, Căzlar), Colibabovca, Covurlui, Cupcui, Filipeni, Hănăsenii Noi (Hănăsenii Noi, Nicolaevca), Orac, Romanovca, Sărata Nouă, Sărata-Răzeși, Sărăteni (Sărăteni, Victoria), Sărățica Nouă (Sărățica Nouă, Câmpul Drept), Sârma, Tigheci (Tigheci, Cuporani), Tochile-Răducani, Tomai, Tomaiul Nou (Tomaiul Nou, Sărățica Veche), Vozneseni (Vozneseni, Troian, Troița).

Raionul Nisporeni are o suprafață de 629 km² și 67,1 mii de locuitori. Cele 39 de localități din componența raionului sunt organizate în 23 de unități

administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Nisporeni; satele (comunele) Bălănești (Bălănești, Găureni), Bălăurești, Bărboieni, Boldurești (Boldurești, Băcșeni, Chilișoia), Bolțun, Brătuleni (Brătuleni, Cârnești), Bursuc, Călimănești, Ciorești (Ciorești, Vulcănești), Ciutești (Ciutești, Valea Nârnovei), Cristești, Grozești, Iurceni (Iurceni, Mârzoaia), Marinici (Marinici, Heleșteni), Milești, Seliște (Seliște, Păruceni), Soltănești, Șișcani (Șișcani, Drojdieni, Odaia), Valea-Trestieni (Valea-Trestieni, Isăicani, Luminița, Odobești, Selișteni), Vărzărești (Vărzărești, Șendreni), Vânători, Zberoaia.

Raionul Ocnia are o suprafață de 597 km² și 56,3 mii de locuitori. Cele 33 de localități din componența raionului sunt organizate în 21 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașele Ocnia, Otaci, Frunză; satele (comunele) Bârlădeni (Bârlădeni, Paladea, Rujnița), Bârnova, Calarașovca (Calarașovca, Berezovca), Clocușna, Corestăuți (Corestăuți, Stălinești), Dângeni (Dângeni, Grinăuți), Gârbova, Grinăuți-Moldova (Grinăuți-Moldova, Grinăuți-Raia, Rediul Mare), Hădărăuți, Lencăuți (Lencăuți, Verejeni), Lipnic (Lipnic, Paustova), Mereșeuca, Mihălășeni (Mihălășeni, Grinăuți), Naslavcea, Ocnia (Ocnia, Maiovca), Sauca, Unguri, Vălcineț (Vălcineț, Codreni).

Raionul Orhei are o suprafață de 1 228 km² și 125,9 mii de locuitori. Cele 75 de localități din componența raionului sunt organizate în 38 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Orhei; satele (comunele) Berezlogi (Berezlogi, Hâjdieni), Biești (Biești, Cihoreni, Slobozia-Hodorogea), Bolohan, Brăviceni, Bulăiești, Chiperceni (Chiperceni, Andreevca, Voroteț), Ciocâlteni (Ciocâlteni, Clișova Nouă, Fedoreuca), Clișova, Crihana (Crihana, Cucuruzenii de Sus, Sirota), Cucuruzeni (Cucuruzeni, Ocnia-Răzeși), Donici (Donici, Camencea, Poșești), Ghetlova (Ghetlova, Hulboaca, Noroceni), Isacova, Ivancea (Ivancea, Brănești, Furceni), Jora de Mijloc (Jora de Mijloc, Jora de Jos, Jora de Sus, Lopatna), Mălăiești (Mălăiești, Târzieni), Mitoc, Mârzești (Mârzești, Mârzacii), Morozeni (Morozeni, Breanova), Neculăieuca, Pelivan (Pelivan, Cișmea), Peresecina, Piatra (Piatra, Jeloboc), Podgoreni, Păhărnicieni, Pohrebieni (Pohrebieni, Izvoare, Șercani), Puținței (Puținței, Dișcova, Văprova), Sămănanca, Seliște (Seliște, Lucășeuca, Mana), Step-Soci (Step-Soci, Budăi), Susleni, Teleșeu, Trebujeni (Trebujeni, Butuceni, Morovaia), Vatici (Vatici, Curchi, Tabăra), Vășcăuți, Zahoreni, Zorile (Zorile, Inculeț, Ocnia-Țărani).

Raionul Rezina are o suprafață de 621,8 km² și 52,9 mii de locuitori. Cele 41 de localități din componența raionului sunt organizate în 25 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Rezina cu localitățile din com-

ponența lui Boșernița, Ciorna, Stohnaia; satele (comunele) Bușăuca, Cinișeuți, Cogâlniceni, Cuizăuca, Echimăuți, Ghiduleni (Ghiduleni, Roșcanii de Jos, Roșcanii de Sus), Gordinești, Horodiște (Horodiște, Slobozia-Horodiște), Ignăței, Lalova (Lalova, Nistreni, Țipova), Lipceni, Mateuți, Meșeni, Mincenii de Jos (Mincenii de Jos, Mincenii de Sus), Otac, Păpăuți, Peciște, Pereni (Pereni, Roșcani), Pripiceni-Răzeși (Pripiceni-Răzeși, Pripiceni-Curchi), Saharna Nouă (Saharna Nouă, Buciușca, Saharna), Sârcova (Sârcova, Piscărești), Solonceni (Solonceni, Tarasova), Trifești, Țareuca (Țareuca, Țahnăuți).

Raionul Râșcani are o suprafață de 936 km² și 70,5 mii de locuitori. Cele 55 de localități din componența raionului sunt organizate în 28 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Râșcani cu localitățile din componența lui Balanul Nou și Rămăzan și orașul Costești cu localitățile din componența lui Dămășcani, Duruitoarea, Păscăuți și Proscurenii; satele (comunele) Alexăndrești (Alexăndrești, Cucuieții Noi, Cucuieții Vechi, Ivănești), Aluniș, Borosenii Noi, Braniște (Braniște, Avrămeni, Reteni, Reteni-Vasileuți), Corlăteni, Duruitoarea Nouă (Duruitoarea Nouă, Dumeni), Gălășeni (Gălășeni, Mălăiești), Grinăuți (Grinăuți, Ciobanovca), Hiliuți, Horodiște, Malinovscoe (Malinovscoe, Lupăria), Mihăileni, Nihoreni, Petrușeni, Pârjota, Pociumbăuți, Pociumbeni (Pociumbeni, Druța), Răcăria (Răcăria, Ușurei), Recea (Recea, Slobozia-Recea, Sverdiac), Singureni, Sturzeni, Șaptebani, Șumna (Șumna, Bulhac, Cepăria), Vasileuți (Vasileuți, Armanca, Ciubara, Mihăilenii Noi, Moșeni, Știubeieni), Văratic, Zăicani.

Raionul Sângerei are o suprafață de 1 000 km² și 93,7 mii de locuitori. Cele 70 de localități din componența raionului sunt organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Sângerei cu localitatea din componența lui Vrănești și orașul Biruința; satele (comunele) Alexăndreni (Alexăndreni, Grigorești, Heciul Vechi, Țiplești, Țiplețești), Bălășești (Bălășești, Sloveanca), Biliceni Noi (Biliceni Noi, Lipovanca, Măndreștii Noi), Biliceni Vechi (Biliceni Vechi, Coada Iazului), Bursuceni (Bursuceni, Slobozia-Măgura), Chișcăreni (Chișcăreni, Nicolaevca, Slobozia-Chișcăreni), Ciuciuieni (Ciuciuieni, Brejeni), Copăceni (Copăceni, Antonovca, Evghenievca, Gavrilovca, Petrovca, Vladimireuca), Coșcodeni (Coșcodeni, Bobletici, Flămânzeni), Cotiujenii Mici (Cotiujenii Mici, Alexeuca, Gura-Oituz), Cubolta (Cubolta, Mărășești), Dobrogea Veche (Dobrogea Veche, Cotovca, Dobrogea Nouă), Drăgănești (Drăgănești, Chirileni, Sacarovca), Dumbrăvița (Dumbrăvița, Bocancea-Schit, Valea lui Vlad), Grigorăuca (Grigorăuca, Cozești, Petropavlovca), Heciul Nou (Heciul Nou, Trifănești), Iezărenii Vechi (Iezărenii

Vechi, Iezărenii Noi), Izvoare (Izvoare, Valea Norocului), Pepeni (Pepeni, Pepenii Noi, Răzălăi, Romanovca), Prepeleța (Prepeleța, Clișcăuți, Mihailovca, Șestaci), Rădoaia, Tăura Veche (Tăura Veche, Tăura Nouă), Sângereii Noi (Sângereii Noi, Mărinești), Țambula (Țambula, Octeabriscoe, Pălăria).

Raionul Soroca are o suprafață de 1 043 km² și 100,7 mii de locuitori. Cele 68 de localități din componența raionului sunt organizate în 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Soroca; satele (comunele) Bădiceni (Bădiceni, Grigorăuca), Băxani, Bulboci (Bulboci, Bulbocii Noi), Căinariii Vechi (Căinariii Vechi, Floriceni), Cosăuți (Cosăuți, Iorjnița), Cremenciug (Cremenciug, Livezi, Sobari, Valea), Dărcăuți (Dărcăuți, Dărcăuții Noi, Mălcăuți), Dubna, Egoreni, Holoșnița (Holoșnița, Cureșnița), Hristici, Iarova (Iarova, Balinți, Balinții Noi), Nimereuca (Nimereuca, Cerlina), Oclanda, Ocolina (Ocolina, Țepilova), Parcani (Parcani, Voloave); Pârlița (Pârlița, Vanțina, Vanțina Mică), Racovăț, Redi-Cereșnovăț, Regina Maria (Regina Maria, Lugovoe), Rublenița (Rublenița, Rublenița Nouă), Rudi, Schineni (Schineni, Schinenii Noi), Stoicani (Stoicani, Soloneț), Șeptelici, Șolcani (Șolcani, Cureșnița Nouă), Tătărăuca Veche (Tătărăuca Veche, Decebal, Niorcani, Slobozia Nouă, Tătărăuca Nouă, Tolocănești), Trifăuți, Vasilecău (Vasilecău, Inundeni, Ruslanovca), Vărăncău (Vărăncău, Slobozia-Cremene, Slobozia-Vărăncău), Vădeni (Vădeni, Dumbrăveni), Visoca, Volovița (Volovița, Alexandru cel Bun), Zastâncă.

Raionul Strășeni are o suprafață de 729 km² și 91,5 mii de locuitori. Cele 39 de localități din componența raionului sunt organizate în 27 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Strășeni cu localitatea din componența lui Făgureni și orașul Bucovăț cu localitatea din componența lui Rassvet; satele (comunele) Căpriana, Chirianca; Codreanca (Codreanca, Lupa-Recea), Cojușna, Dolna, Gălești (Gălești, Găleștii Noi), Ghelăuza (Ghelăuza, Saca), Greblești (Greblești, Mărtinești), Lozova (Lozova, Stejăreni), Micăuți (Micăuți, Gornoe), Micleușeni (Micleușeni, Huzun), Negrești, Onești, Pânășești (Pânășești, Ciobanca), Rădeni (Rădeni, Drăgușeni, Zamciogi), Românești, Recea, Roșcani, Scoreni, Sireți, Tătărăști, Țigănești, Voinova, Vorniceni, Zubrești.

Raionul Șoldănești are o suprafață de 598,4 km² și 43,6 mii de locuitori. Cele 33 de localități din componența raionului sunt organizate în 23 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Șoldănești; satele (comunele) Alcedar (Alcedar, Curătura, Odaia), Chipeșca, Climăuții de Jos (Climăuții de Jos, Cot), Cobâlea, Cotiujenii Mari (Cotiujenii Mari, Cobâlea – loc.st.c.f., Cu-

șelăuca), Cușmirca, Dobrușa (Dobrușa, Recești, Zahorna), Fuzăuca, Găuzeni, Glinjeni, Mihuleni, Olișcani, Parcani, Pohoarna, Poiana, Răspopeni, Rogojeni (Rogojeni, Rogojeni – loc.st.c.f.), Salcia (Salcia, Lelina), Sămășcani, Șestaci, Șipca, Vadul-Rașcov (Vadul-Rașcov, Socola).

Raionul Ștefan-Vodă are o suprafață de 998 km² și 72,3 mii de locuitori. Cele 26 de localități din componența raionului sunt organizate în 23 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Ștefan-Vodă; satele (comunele) Alava (Alava, Lazo), Antonești, Brezoaia, Carahasani, Căplani, Cioburciu, Copceac, Crocmaz, Ermoclia, Feștelița, Marianca de Jos, Olănești, Palanca, Popeasca, Purcari (Purcari, Viișoara), Răscăieți (Răscăieți, Răscăieții Noi), Semionovca, Slobozia, Ștefănești, Talmaza, Tudora, Volintiri.

Raionul Taraclia are o suprafață de 674 km² și 44,4 mii de locuitori. Cele 26 de localități din componența raionului sunt organizate în 15 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Taraclia; satele (comunele) Albota de Jos (Albota de Jos, Hagichioi, Hârtop), Albota de Sus (Albota de Sus, Roșița, Sofievca), Aluatu, Balabanu, Budăi (Budăi, Dermengi), Cairaclia, Cealâc (Cealâc, Samurza, Cortenul Nou), Corten, Musaitu, Novosiolovca, Tvardița, Valea Perjei, Vinogradovca (Vinogradovca, Chirilovca, Ciumai, Mirnoe), Salcia (Salcia, Orehovca).

Raionul Telenești are o suprafață de 848,6 km² și 74,6 mii de locuitori. Cele 54 de localități din componența raionului sunt organizate în 31 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Telenești cu localitățile din componența lui Mihălașa, Mihălașa Nouă; satele (comunele) Bănești (Bănești, Băneștii Noi), Bogzești, Brânzanii Noi (Brânzanii Noi, Brânzanii Vechi), Budăi, Căzănești (Căzănești, Vadul-Leca, Vadul-Leca Nou), Chiștelnița, Chițcanii Vechi (Chițcanii Vechi, Chițcanii Noi), Ciulucani, Cășla, Codrul Nou, Copropceni, Crăsnășeni, Ghiliceni (Ghiliceni, Cucioaia, Cucioaia Nouă), Hirișeni, Inești, Leușeni, Mândrești (Mândrești, Codru), Negureni (Negureni, Chersac, Dobrușa), Nucăreni, Ordășei, Pistruieni (Pistruieni, Hârtop, Pistruienii Noi), Ratuș (Ratuș, Mândra, Sărătenii Noi, Zăicani, Zăicanii Noi), Sărătenii Vechi (Sărătenii Vechi, Zahareuca), Scorțeni, Suhuluceni (Suhuluceni, Ghermănești), Târșiței (Târșiței, Flutura), Țânțăreni, Văsieni, Verejeni, Zgărdești (Zgărdești, Bondareuca, Ciofu).

Raionul Ungheni are o suprafață de 1 083 km² și 117,4 mii de locuitori. Cele 74 de localități din componența raionului sunt organizate în 33 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: orașul Ungheni și orașul Cornești cu localitatea din componența lui Romanovca; satele (comunele) Agronomovca

(Agronomovca, Negurenii Noi, Zăzulenii Noi), Alexeevca (Alexeevca, Lidovca, Săghieni), Boghenii Noi (Boghenii Noi, Boghenii Vechi, Izvorenii, Mircești, Poiana), Buciumeni (Buciumeni, Buciumeni – loc.st.c.f., Florești), Bumbăta, Bușila, Cetireni, Chirileni, Cioropcani (Cioropcani, Bulhac, Stolniceni), Condrătești (Condrătești, Curtoaia), Cornești, Cornova, Costuleni, Florițoaia Veche (Florițoaia Veche, Florițoaia Nouă, Grozasca), Hârcești (Hârcești, Drujba, Leordoia, Mânzătești, Veverița), Măcărești (Măcărești, Frăsinești), Măgurele, Mănoilești (Mănoilești, Novaia Nicolaevca, Rezina, Vulpești), Morenii Noi (Morenii Noi, Șicovăț), Năpădeni, Negurenii Vechi (Negurenii Vechi, Coșeni, Țaghira, Zăzulenii Vechi), Petrești (Petrești, Petrești – loc.st.c.f., Medeleni), Pârlița (Pârlița, Hristoforovca), Rădenii Vechi, Sculeni (Sculeni, Blindești, Floreni, Gherman), Sinești (Sinești, Pojarna), Teșcurenii, Todirești (Todirești, Grăsenii), Unțești, Valea Mare (Valea Mare, Buzduganii de Jos, Buzduganii de Sus, Morenii Vechi), Zagarancea (Zagarancea, Elizavetovca, Semeni).

Autoritățile care se constituie și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) sunt autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi. Acestea sunt: consiliul local ca autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale respective și primarul ca autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local.

Autoritățile care se constituie și activează pe teritoriul raionului, al municipiului Chișinău și al unității teritoriale autonome cu statut juridic special sunt autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea. Acestea sunt: consiliul raional (municipal, în cazul municipiului Chișinău) ca autoritate reprezentativă a populației raionului (municipiului) și președintele raionului (primarul general al municipiului Chișinău) ca autoritate publică executivă a consiliului raional, respectiv municipal.

Autoritățile administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, atribuțiile în limitele teritoriului administrat.

Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (Gagauz-Yeri)

În conformitate cu articolul 111 din Constituția Republicii Moldova, Găgăuzia este o unitate autonomă cu un statut special, reglementat prin lege organică.

Astfel, Legea nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) stabilește condițiile speciale de autonomie pentru această unitate administrativ-teritorială. În conformitate cu prevederile legii menționate, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu statut special, care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este o parte componentă a Republicii Moldova. Are o suprafață de 1 830 km² și 160,2 mii de locuitori.

Unitățile administrativ-teritoriale din componența unității teritoriale autonome Găgăuzia sunt stabilite prin Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (cu modificările ulterioare). În componența unității teritoriale autonome Găgăuzia intră 32 de localități organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi: municipiul Comrat, orașul Ceadâr-Lunga și orașul Vulcănești cu localitatea din componența lui Vulcănești – loc.st.c.f.; satele (comunele) Avdarma, Barurci, Beșalma, Beșghioz, Bugeac, Carbalia, Cazaclia, Chiriet-Lunga, Chirsova, Cioc-Maidan, Cișmichioi, Chioselia Rusă, Congaz, Congazcicul de Sus (Congazcicul de Sus, Congazcicul de Jos, Dudulești), Copceac, Cotovscoe, Dezghingea, Etulia (Etulia, Etulia Nouă, Etulia – loc.st.c.f.), Ferapontievca, Gaidar, Joltai, Svetlâi (Svetlâi, Alexeevca), Tomai.

La nivelul întâi, autoritățile administrației publice din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia sunt similare cu cele din raioane. La nivelul al doilea, se constituie și activează Adunarea Populară ca autoritate reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale, Guvernatorul (Bașcanul) și Comitetul executiv ca autorități executive.

Unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului cărora li se pot atribui forme și condiții speciale de autonomie

Potrivit art. 110 din Constituția Republicii Moldova, localităților din stânga Nistrului le pot fi acordate unele forme și condiții speciale de autonomie. Acest teritoriu constituie 3 567 km² și 522,5 mii de locuitori. Legea nr. 764 din 27.12.2001 (cu modificările ulterioare) prevede organizarea celor 147 de localități din raioanele de est în 79 de unități administrativ-teritoriale, și anume:

- municipiul Tiraspol;
- orașele: Camenca cu localitatea din componența lui Solnecinoe, Crasnoe, Dnestrovsc, Dubăsari, Grigoriopol cu localitatea din componența lui Crasnoe, Maiac, Râbnița, Slobozia, Tiraspolul Nou;
- satele (comunele) Andreevca (Andreevca, Pâcalova, Șmalena), Beloci,

Bâcioc (Bâcioc, Novovladimirovca), Blijinii Hutor, Broșteni, Butor (Butor, India), Butuceni, Caragaș, Caterinovca (Caterinovca, Sadchi), Carmanova (Carmanova, Cotovca, Fedoseevca, Mocearovca), Cioburciu, Cobasna (Cobasna, Suhaia Râbnița, Cobasna – loc.st.c.f.), Colosova (Colosova, Crasnaia Besarabia, Pobeda), Comisarovca Nouă (Comisarovca Nouă, Bosca, Coșnița Nouă, Pohrebea Nouă), Corotna, Crasnencoe (Crasnencoe, Dimitrova, Ivanovca), Crasnâi Octeabri (Crasnâi Octeabri, Alexandrovca), Crasnâi Vinogradari (Crasnâi Vinogradari, Afanasievca, Alexandrovca Nouă, Calinovca, Lunga Nouă), Crasnogorca, Cuzmin (Cuzmin, Voitovca), Delacău (Delacău, Crasnaia Gorca), Doibani I (Doibani I, Doibani II, Coicova), Dubău (Dubău, Goianul Nou), Dzerjinscoe, Frunză (Frunză, Andriașevca Nouă, Andriașevca Veche, Novocotovsc, Prizioornoe, Uiutnoe, Novosavițcaia – loc.st.c.f.), Ghidirim, Goian (Goian, Iagorlâc), Haraba, Harmațca, Hârjău (Hârjău, Mihailovca Nouă, Sărăței), Hârtop (Hârtop, Bruslachi, Marian, Mocreachi), Hlinaia (Grigoriopol), Hlinaia (Slobozia), Hristoforovca, Hrușca (Hrușca, Frunzăuca), Jura, Lenin (Lenin, Pervomaisc, Pobeda, Stanislavca), Lunga, Mălăiești (Mălăiești, Cernița), Mihailovca, Mocra (Mocra, Basarabca, Șevcenco, Zaporojet), Molochișul Mare, Nezavertailovca, Oenița, Ofatiți (Ofatiți, Novaia Jizni), Parcani, Pervomaisc, Plopi, Podoima (Podoima, Podoimița), Popencu (Popencu, Chirov, Vladimirovca, Zăzulenii), Rașcov (Rașcov, Iantarnoe), Rotari (Rotari, Bodeni, Socolovca), Severinovca, Slobozia-Rașcov, Sovietscoe (Sovietscoe, Vasilievca), Speia, Stroiiești, Sucleia, Șipca (Șipca, Vesioloe), Tașlâc, Teiu (Teiu, Tocmagiu), Târnauca, Țâbuleuca, Ulmu (Ulmu, Ulmul Mic, Lâsaia Gora), Vadul Turcului (Vadul Turcului, Molochișul Mic), Valea Adâncă (Valea Adâncă, Constantinovca), Vărăncău (Vărăncău, Buschi, Gherșunovca), Vinogradnoe, Vladimirovca (Vladimirovca, Constantinovca, Nicolscoe).

Organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova, 01.01.2010

	Municipii	Orașe	Localități din componența orașelor (municipiilor)	Sate (co- mune)	Localități din componența satelor (comunelor)	Total localități
Republica Moldova	5	60	40	917	659	1 681
Municipiul Chișinău	1	6	2	12	14	35
Municipiul Bălți	1	–	–	2	–	3
Municipiul Bender	1	–	–	1	–	2
Raioanele:						
Anenii Noi	–	1	5	25	14	45
Basarabeasca	–	1	–	6	3	10
Briceni	–	2	–	26	11	39
Cahul	–	1	1	36	17	55
Cantemir	–	1	–	26	24	51
Călărași	–	1	1	27	15	44
Căușeni	–	2	1	28	17	48
Cimișlia	–	1	3	22	13	39
Criuleni	–	1	2	24	16	43
Dondușeni	–	1	–	21	8	30
Drochia	–	1	–	27	12	40
Dubăsari	–	–	–	11	4	15
Edineț	–	2	4	30	13	49
Fălești	–	1	1	32	42	76
Florești	–	3	–	37	34	74
Glodeni	–	1	1	18	15	35
Hâncești	–	1	–	38	24	63
Ialoveni	–	1	–	24	9	34
Leova	–	2	1	23	13	39
Nisporeni	–	1	–	22	16	39
Ocnîța	–	3	–	18	12	33
Orhei	–	1	–	37	37	75
Rezina	–	1	3	24	13	41
Râșcani	–	2	6	26	21	55
Sângerei	–	2	1	24	43	70
Soroca	–	1	–	34	33	68
Strășeni	–	2	2	25	10	39
Șoldănești	–	1	–	22	10	33
Ștefan-Vodă	–	1	–	22	3	26
Taraclia	–	1	–	14	11	26
Telenești	–	1	2	30	21	54
Ungheni	–	2	1	31	40	74
UTA Găgăuzia	1	2	1	23	5	32
UATSN	1	9	2	69	66	147

**Caracteristici socioeconomice și culturale ale raioanelor și ale UTA
Găgăuzia, 2010**

Raioane	Poziția geografică, distanța față de Chișinău	Agenți economici	Instituții de învățământ	Spitale, centre de sănătate	Instituții culturale publice
Anenii Noi	în partea de sud-est, 35 km	12 555	72	30	29
Basarabeasca	în partea de sud, 100 km	4 347	23	8	8
Briceni	cea mai de nord-vest unitate, 237 km	24 071	70	28	31
Cahul	în partea de sud-vest, 168 km	29 649	114	41	47
Cantemir	în partea de sud-vest, 120 km	18 186	89	33	43
Călărași	în partea de centru, 55 km	21 293	73	36	37
Căușeni	în partea de sud-est, 78 km	15 600	68	27	35
Cimișlia	în partea de sud, 67 km	10 856	68	22	32
Criuleni	în partea de centru, 45 km	27 659	68	30	26
Dondușeni	în partea de nord-vest, 197 km	18 311	50	21	23
Drochia	în partea de nord-vest, 180 km	13 767	81	30	37
Dubăsari, centrul raional Coșnița	în partea central-estică, include localități din stânga Nistrului aflate sub jurisdicția Republicii Moldova	3 462	24	11	12
Edineț	în partea de nord, 192 km	21 063	79	36	40
Fălești	în partea central-vestică, 129 km	12 412	99	35	64
Florești	în partea de nord-est, 120 km	33 190	90	43	58

Glodeni	în partea de nord-vest, 168 km	6 507	59	22	27
Hâncești	în partea de centru, 35 km	31 518	110	39	47
Ialoveni	în centrul republicii, 15 km	19 802	69	23	24
Leova	în partea de sud-vest, 100 km	11 859	72	24	28
Nisporeni	în partea central-vestică, 70 km	19 804	62	23	30
Ocnița	în partea de nord, 236 km	4 932	49	29	30
Orhei	în partea de centru, 40 km	25 401	126	49	61
Rezina	în partea de nord-est, 100 km	8 308	71	23	35
Râșcani	în partea de nord-vest, 171 km	15 293	83	28	43
Sângerei	în partea de nord, 110 km	7 355	96	28	48
Soroca	în partea de nord-est, 176 km	24 648	114	41	57
Strășeni	în partea de centru, 23 km	23 540	71	30	33
Șoldănești	în partea de nord-est, 110 km	19 936	61	22	27
Ștefan-Vodă	în partea de sud-est, 120 km	14 469	63	25	25
Taraclia	în partea de sud, 150 km	2 705	45	15	22
Telenești	în centru, 90 km	25 663	77	37	44
Ungheni	în partea central-vestică, 110 km	16 600	105	40	62
UTA Găgăuzia	în partea de sud, 100 km	6 600	114	28	27

CONTRIBUȚII LA EDIFICAREA UNEI ADMINISTRAȚII PUBLICE MODERNE

*Ziarul Universitatea de Stat din Moldova
nr.11, 22 iunie 2010*

Cea de-a cincisprezecea aniversare de la fondarea Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative este un bun prilej de a medita asupra căii parcurse și de a identifica noi sarcini reieșind din realitățile timpului actual.

Evoluția democratică a sistemului politic, instituționalizarea noilor raporturi sociale în condițiile statului independent, aspirațiile proeuropene ale Republicii Moldova, au impus necesitatea unei preocupări adecvate privind pregătirea cadrelor pentru administrația publică, chemate să asigure eficientizarea activității administrative și ireversibilitatea procesului de modernizare a țării. În acest context, inițierea pregătirii cadrelor la specialitatea *Administrație publică* în cadrul Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative a fost o provocare a timpului, un răspuns la solicitarea practicii sociale.

Începutul a fost nu atât de simplu, întrucât era un domeniu nou de formare profesională, nevalorificat încă în sistemul de învățământ superior din țara noastră. Sarcina de a conceptualiza și a soluționa toate problemele organizatorico-instructive și metodico-didactice i-a revenit catedrei de specialitate, care a evoluat atât structural cât și funcțional pe parcursul anilor. Astfel, cu începere din 1997 în cadrul facultății a activat catedra *Discipline juridice*, reorganizată în anul 2002 în catedra *Administrație publică și drept*. Această catedră inițiază instruirea specializată în domeniul administrației publice. În contextul optimizării structurii și activității facultății, din anul 2004 pregătirea specialiștilor în domeniul administrației publice i-a revenit catedrei *Științe politice și administrative* care a activat în această structură până în anul 2006.

Pe parcursul acestor ani s-a desfășurat o activitate rodnică în căutarea formulei eficiente de pregătire a cadrelor pentru administrația publică. Au fost

experimentate câteva modele a planurilor de studii, implementarea și evaluarea cărora a demonstrat atât avantajele, cât și unele lacune ale lor. Aceasta a impus necesitatea de reconceptualizare a procesului de pregătire a cadrelor pentru administrația publică, funcție care îi revine cu începere din anul 2006 și până în prezent catedrei *Științe administrative*.

Ca obiectiv principal, catedra și-a propus ajustarea sistemului de pregătire a cadrelor pentru administrația publică la standardele europene prin reconceptualizarea de structură, conținuturi și finalități a procesului de pregătire a cadrelor pentru domeniul nominalizat, reieșind din rigorile Procesului de la Bologna.

Catedra *Științe administrative* întrunește peste treizeci de cadre didactice, din ele 14 doctori în științe, inclusiv 12 conferențieri universitari, care își aduc aportul la pregătirea cadrelor pentru administrația publică. Majoritatea absolută a lor au o pregătire temeinică teoretică și metodică, ceea ce influențează benefic procesul de instruire.

O problemă care se cerea soluționată în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică reieșea din opiniile divergente ale diferitor instituții de învățământ superior, preocupate de prestarea serviciilor în domeniul nominalizat, privind modul de percepere a administrației publice ca domeniu de activitate și, respectiv, ca sferă de instruire. Aceste abordări diferite își găseau reflectare, în special, în proiectarea curriculară, care, la rândul ei, influențează formarea sistemului de competențe și calitatea pregătirii profesionale a specialiștilor pentru domeniul administrației publice.

Catedrei *Științe administrative* îi aparține inițiativa de elaborare, în comun cu catedrele de specialitate de la alte instituții superioare de învățământ din Republica Moldova, preocupate de pregătirea cadrelor pentru administrația publică (AAP, ASEM, US “B. P. Hasdeu” din Cahul) a *Standardului academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice*, calificat drept „un ansamblu de norme care stabilesc cerințele minime obligatorii față de calificarea profesională din finalul absolvirii studiilor cu o specificare în termeni de volum de cunoștințe, grad de înțelegere a procesului administrativ, capacități de aplicare și integrare a celor studiate în activitatea profesională desfășurată în cadrul autorităților administrației publice”. Vom sublinia că Standardul de rând cu *Cadrul Național al Calificărilor* la specialitatea *Administrație publică*, are ca obiectiv sporirea calității pregătirii specialiștilor în domeniul administrației publice prin asigurarea unei mai bune interacțiuni a practicii administrative cu procesul de formare a specialiștilor pentru domeniul respectiv.

Aceste sarcini mai sunt condiționate și de necesitatea sincronizării procesului de formare a specialiștilor pentru domeniul administrației publice cu exigențele față de pregătirea profesională a angajaților din administrația publică, care derivă din statutul juridic al funcționarului public reglementat de *Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public*. Catedra se străuie să asigure pregătirea profesională a specialiștilor în conformitate cu exigențele expuse în statutul juridic al funcționarului public, ținând seamă de evoluția administrației publice în aspect instituțional și funcțional.

Inițierea în anul 2008 a studiilor de masterat după modelul Bologna la specialitatea *Administrație publică* constituie o etapă distinctă în pregătirea cadrelor pentru sistemul administrativ din țara noastră. Studiind ofertele pieței muncii din această sferă, catedra *Științe administrative* realizează în prezent pregătirea specialiștilor de înaltă calificare la următoarele specializări: *Teoria și metodologia administrației publice; Resurse umane și politici de personal; Politici și servicii publice; Relații publice*. În pofida existenței unor controverse în procesul studiilor de masterat, legate de aspectele organizatorico-instructive, metodico-didactice și de absorbție a absolvenților de către piața muncii, catedra depune eforturi în direcția depășirii acestor inconveniențe tranzitorii a studiilor de masterat.

O parte componentă a formării profesionale a specialiștilor pentru domeniul administrației publice îl constituie stagiile de practică organizate de catedră și desfășurate în organele administrației publice centrale și locale. Studenții și masteranzii au posibilitate să facă cunoștință în cadrul lor cu aspectele practice ale activității administrative, să acumuleze material empiric pentru tezele de licență și de master. În acest sens, catedra colaborează cu mai multe autorități ale administrației publice centrale și locale, îndeosebi cu Primăria Municipiului Chișinău, majoritatea consiliilor raionale și o bună parte a consiliilor locale.

Pe parcursul celor cicișprezece ani ai facultății, a fost inițiată și desfășurată și o anumită activitate științifică în domeniul științelor administrative. Domeniul general de cercetare al catedrei îl constituie problematica reformării administrației publice din Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste din Europa. Colaboratorii catedrei au elaborat și au publicat o multitudine de studii la tematica respectivă, inclusiv, manuale, suporturi de curs, ghiduri metodice în ajutorul tineretului studios. Catedra colaborează în plan științific cu alte instituții de învățământ din Republica Moldova, preocupate de formarea cadrelor pentru administrația publică.

Cele realizate pe parcursul celor cincisprezece ani în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică în cadrul Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative reprezintă un rezultat al reconceptualizării sistemului de învățământ din Republica Moldova, în contextul de democratizare a societății la care și-au adus aportul lor, prin muncă asiduă, cadrele didactice ale catedrei și ale facultății în întregime, precum și a spiritului inovator promovat de structurile manageriale universitare, care acordă o atenție sporită pregătirii cadrelor pentru sistemul administrației publice.

Întrucât administrația publică este mereu în schimbare și reformare, procesul de pregătire a cadrelor pentru acest domeniu nu poate să rămână imuabil. El necesită, de asemenea, o ajustare permanentă la solicitarea practicii administrative.

În acest sens, noi conștientizăm problemele existente și sarcinile pentru viitor ale catedrei, care rezidă în necesitatea sporirii calității procesului de formare a cadrelor pentru administrația publică, prin perfecționarea activității didactice și științifice, precum și prin diversificarea colaborării cu autoritățile administrației publice pentru care pregătim cadre. Prin aceasta, catedra *Științe administrative* își aduce contribuția sa modestă la edificarea unei administrații publice moderne.

DETERMINANTE CONCEPTUAL-METODOLOGICE ȘI APLICATIVE ÎNTRE DEMOCRATIZAREA SISTEMULUI POLITIC ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Materiale ale secțiunii a treia
„Modernizarea administrației publice în contextul democratizării
sistemului politic și proceselor integraționiste” din cadrul conferinței
științifice internaționale consacrate aniversării a XV-cea a Facultății
Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative a USM,
15-16 octombrie 2010*

SUMMARY

This study addresses the process of political system democratisation in Moldova in the conditions of an independent state, which has propelled deep changes in all areas of social life, thus marking the beginning in building up a society underlain by general human values and the standards of a rule of law.

The author aims at identifying the conceptual, methodological and applicative fundamentals in terms of the democratization of the political system and modernization of the public administration in Moldova in the context of integration processes and the endeavour of adjusting the Moldovan administrative system to the European standards.

The paper analyses the way that Moldova has passed so far in terms of modernisation of the public administration, which, according to the author, was and is still contradictory, having many organisational, program, methodological, managerial and behavioural uncertainties which originate from a certain type of mentality that has been marked by the totalitarian system, under which several generations of people were educated and carried out their activity.

The author formulates a number of recommendations regarding the need to overcome this situation by strengthening the public administration reform, implementing measures that would ensure its permanent modernization, and adjusting the administrative system to the European standards as soon as possible.

Procesul de democratizare a sistemului politic în Republica Moldova în condițiile statului independent a impulsionat schimbări profunde în toate domeniile vieții sociale, semnificând începutul edificării unei societăți bazate pe valorile general-umane și pe spiritul statului de drept.

Scopul prezentului studiu este de a identifica determinantele conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice în Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste și aspirațiilor de ajustare a sistemului administrativ moldovenesc la rigorile europene.

Calea parcursă până în prezent în acest domeniu a fost una cotrădictorie și însoțită de multe incertitudini organizatorice, programatice, metodologice, manageriale, comportamentale, care își regăsesc originea lor într-un anumit tip de mentalitate, asupra căreia și-a lăsat amprenta sistemul totalitar în condițiile căruia s-au format și au activat câteva generații de oameni. Inițierea și evoluția procesului de democratizare a sistemului politic a avut un impact direct asupra stării de lucruri din administrația publică care, la rândul său, a evoluat fiind supusă unui proces tranzitoriu de reorganizare, reformare și modernizare.

I. Dimensiuni startuale ale democratizării sistemului politic și impactul asupra inițierii schimbărilor în administrația publică

Inevitabilitatea prăbușirii sistemului politic totalitar și necesitatea tranziției la sistemul politic democratic devenea tot mai vădită către anii optzeci ai secolului trecut, când se resimțea, ca nici odată, criza sistemului politic totalitar, care își epuizase toate resursele, inclusiv cele ideologice.

După cum se cunoaște, sistemul politic are un rol de conducere în societate și influențează asupra sistemului administrativ, în primul rând, prin doctrinele și valorile promovate de puterea politică prin instituțiile politice existente. În acest sens, situația administrației depinde de regimul politic, relațiile politice și cultura politică caracteristică sistemului respectiv. Din aceste circumstanțe derivă deosebiri majore în modul de organizare și funcționare a sistemului administrativ în condițiile regimului politic totalitar și regimului politic democratic.

Regimul politic existent în Uniunea Sovietică, inclusiv în RSSM reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat prin utilizarea pârghiilor partinico-administrative de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat. În anii șaizeci ai secolului al XX-lea în Uniunea Sovietică a început să fie promovat un curs care prevedea o ușoară lărgire a drepturilor republicilor unionale, in-

clusiv în procesul decizional. În realitate aceasta purta un caracter declarativ, monopolul adoptării deciziilor fiind deținut în continuare de organele unionale de partid.

Presimțind ineficiența sistemului existent, spre sfârșitul anilor 70-începutul anilor 80 ai secolului al XX-lea se fac unele încercări de a pune accentul pe lărgirea și sporirea rolului sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, pornindu-se de la premisa că acestea erau organe ale puterii aflate cel mai aproape de popor. Documentele adoptate și măsurile întreprinse în această direcție, nu au dat rezultatele scontate datorită practicii nocive de substituire a activității sovietelor de toate nivelurile, inclusiv a celor locale, de către organele de partid.

Către acea perioadă, în contextul schimbărilor de ordin politic, economic și social a țării, prin adoptarea la 8 octombrie 1977 a unei noi Constituții a Uniunii Sovietice și la 15 aprilie 1978 a unei noi Constituții a RSS Moldovenești s-a fundamentat rolul conducător al Partidului Comunist al Uniunii Sovietice în societate, prin aceasta acordându-i-se misiunea de arbitru suprem în sistemul politic, inclusiv în procesul formării și activității sovietelor. Prin aceasta a fost diminuată substanțial misiunea sovietelor de toate nivelurile, ca organe ale puterii de stat.

Aceasta a condiționat aprofundarea crizei sistemului politic sovietic pentru care, după cum putem deduce din cele expuse mai sus, erau caracteristice: centralizarea exesivă a puterii de stat; substituirea activității organelor de stat de către organele de partid; nercunoașterea principiului separației puterilor în stat; lipsa pluralismului politic și rolul monopolist al partidului comunist în societate; ideologizarea și îndoctrinarea unilaterală a întregului sistem al vieții sociale.

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului politic sovietic, ceea ce a condus în ultimă instanță, la intersecția anilor optzeci-nouăzeci ai secolului trecut, la prăbușirea lui, sub defecțiunile propriei construcții, ca urmare a ineficienței, prin definiție a unui atare sistem, care nu a fost în stare să concureze cu sistemele politice democratice occidentale.

La aceasta a contribuit inițierea procesului de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste, în cadrul căreia, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul politic existent, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice demarate în societate. În condițiile inițierii unor transformări radicale în sistemul politic al societății, care și-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societății, spre valorile general-umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea

și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, s-a inițiat reformarea multor sfere ale vieții sociale, inclusiv a sistemului de administrație publică.

Aceste transformări semnificau trecerea organizării sociale într-o nouă calitate. Ele și-au găsit reflectare în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990 [1], Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 [2], care au legiferat opțiunile poporului pentru aceste valori, menite să devină conținutul principal al activității de edificare a noului sistem politic, prin excluderea conducerii de partid și desemnarea, principiului separării și colaborării puterilor, în calitate de principiu de bază în organizarea și funcționarea instituțiilor statului.

Realizarea prevederilor acestor documente politice a lansat procesul de demontare a sistemului totalitar de comandă, semnificând și schimbarea esenței puterii de stat care, având aceeași sursă de investire – poporul, a căpătat metode cu totul noi de realizare. Cu toate că administrația publică rămânea încă afectată de moștenirea trecutului, în același timp, se deschidea calea spre unele schimbări exprimate, deocumdată în niște viziuni și reprezentări despre o administrație publică modernă. Aceste reprezentări au căpătat un conținut nou odată cu instituționalizarea la 3 septembrie 1990 a funcției prezidențiale, care a deschis posibilități reale de sporire a eficienței puterii de stat, de intensificare a rolului puterii executive și de îmbunătățire a interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat [3].

În procesul evoluției transformărilor democratice, la 5 iunie 1990, prin modificarea Constituției RSS Moldovenești, sintagma RSS Moldovenească a fost înlocuită cu denumirea RSS Moldova, iar la 23 mai 1991 Sovietul Suprem al RSS Moldova a adoptat Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova [4]. În corespundere cu aceste modificări au fost schimbate și denumirile altor autorități publice, inclusiv ale organelor administrației publice, urmate și de unele schimbări de esență în organizarea și funcționarea lor.

Un pas important în evoluția sistemului politic și a procesului de edificare a unui nou sistem al administrației publice îl constituie Declarația de Independență, adoptată la 27 august 1991 [5], prin care se stabilește că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric, etnic al devenirii sale naționale. Autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova și toate celelalte organe ale administrației publice au ieșit din subordinea autorităților unionale,

ceea ce le-a dat posibilitate să se manifeste ca organe cu putere deplină în condițiile unui stat democratic și independent.

Evoluția de mai departe a reformei politice și, respectiv, a schimbărilor din administrația publică a condus la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova, care a deschis calea spre crearea cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv în domeniul administrației publice. Pe această temă juridică și într-un spațiu politic creat de Constituție a început procesul de edificare a instituțiilor noi, specifice unei administrații publice moderne.

II. Interferențe tangibile între democratizarea sistemului politic și procesul tranzitoriu de reorganizare, reformare și modernizare a administrației publice

Odată cu adoptarea Constituției, evoluția sistemului politic al Republicii Moldova, inclusiv al administrației publice, capătă noi dimensiuni. Concepția asupra administrației publice s-a modificat esențial și în acest sens vom menționa două momente principale.

Administrația publică, în noua reglementare constituțională, nu se identifică completamente cu puterea executivă, deoarece puterea executivă în afară de funcții administrative mai are și funcții politice, exercitate în raporturile cu Parlamentul și în relațiile internaționale. În același timp, administrația publică este în exclusivitate o funcție a puterii executive, fiind plasată sub conducerea nemijlocită a Guvernului.

Administrația publică încetează să mai fie, ca în trecut, în exclusivitate o administrație de stat, ea divizându-se în administrație de stat (centrală și desconcentrată în teritoriu) și administrație publică locală. Și aceasta nu este o simplă divizare după criteriul teritorial, dar vizează și o schimbare de esență, prin stabilirea pentru unitățile administrativ-teritoriale și autoritățile administrației publice ale acestora a unui statut distinct în raport cu administrația de stat. Aceasta presupune satisfacerea intereselor comunităților locale fără amestecul organelor administrației publice centrale, decât în cazurile prevăzute de lege, în condițiile organizării descentralizate a administrației publice și autonomiei locale.

Aceste noi viziuni conceptuale privind organizarea și funcționarea administrației publice impuneau necesitatea implementării unei metodologii adecvate de exercitare a conducerii generale a administrației publice, funcție care îi revine Guvernului. În acest sens, vom remarca, că în noile condiții, în sfera conducerii generale a administrației publice, Guvernul *asigură* executarea de

către administrația publică centrală și locală a legilor și altor acte normative, *conduce* activitatea ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate, precum și a serviciilor desconcentrate ale acestora din unitățile administrativ-teritoriale, *coordonează* activitatea administrației publice locale [6].

Coordonarea ca atribut al dirijării semnifică renunțarea la amestecul direct în activitatea administrației publice locale, excluderea cazurilor de presiune administrativă sub orice formă, utilizarea noilor raporturi ce rezultă din delimitarea concretă a competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală.

Având ca suport metodologic abordările expuse mai sus, administrația publică din Republica Moldova a evoluat în contextul nivelului de democratizare a sistemului politic, fiind supusă procesului de reorganizare, reformare și modernizare. În viziunea noastră: - *reorganizarea* presupune niște schimbări minore de ordin organizatoric și funcțional în activitatea administrației ce se referă, în temei, la adaptarea administrației la anumite rigori sociale aflate în schimbare; - *reformarea* reprezintă niște schimbări radicale structural-organice și funcționale în activitatea administrației, în baza unor principii noi de organizare și desfășurare a activității administrației publice în scopul sporirii eficienței ei; - *modernizarea* întrunește în sine reorganizarea și reformarea dimensiunilor programatice și politice ale administrației prin implementarea unor principii moderne și ajustarea ei la inovațiile timpului, în cazul nostru, la rigorile europene.

Coraportând evoluția administrației publice din Republica Moldova la dimensiunile reorganizării, reformării și modernizării ei în contextul evolutiv al democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste, fără a pretinde la exhaustivitate, în continuare vom identifica câteva acțiuni care, în viziunea noastră, au contribuit la amplificarea potențialului democratic al sistemului politic și, respectiv, al modernizării administrației publice, dar și unele acțiuni care au frânat și diminuat acest proces.

Printre acțiunile care au amplificat potențialul democratic al sistemului politic se înscrie aderarea Republicii Moldova la Consiliul Europei la 13 iulie 1995, instituție care a contribuit și continuă să contribuie la promovarea în țara noastră a democrației, valorilor general-umane, drepturilor și libertăților omului, fapt care menține un anumit echilibru în sistemul politic al Republicii Moldova. Cu referință la administrația publică, ca urmare a acestui fapt, vom menționa semnarea de către Republica Moldova la 2 mai 1996 a *Cartei euro-*

pene: exercițiul autonom al puterii locale pe care a ratificat-o conform procedurii, la 2 octombrie 1997, și care a intrat în vigoare la 2 februarie 1998, după expirarea unei perioade de trei luni de la data depunerii instrumentariului de ratificare. Acest fapt a contribuit într-o anumită măsură la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la rigorile europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul aleșilor locali, imlementarea formelor moderne de control administrativ asupra autorităților locale, modalităților de asociere al colectivităților locale și altele [7].

Constatăm și unele restanțe la acest capitol. Ele se referă, în primul rând, la asigurarea insuficientă a colectivităților locale cu resursele financiare necesare. Cu toate că Carta prevede că colectivitățile locale au dreptul în cadrul politicii economice naționale la resurse proprii suficiente pentru exercitarea competențelor ce le revin, în Republica Moldova majoritatea colectivităților locale nu dispun, deocomdată, de resurse financiare suficiente pentru satisfacerea intereselor populației din unitățile administrativ-teritoriale respective.

O altă acțiune benefică procesului de modernizare a administrației publice o constituie reforma administrativ-teritorială efectuată conform legislației din 1998 și modificările instituționale și funcționale intervenite în sistemul administrativ ca rezultat al acestei reforme. Prin adoptarea pachetului respectiv de legi, și acțiunile de implementare a prevederilor acestora, s-a încercat să se accelereze procesele reformatoare din administrația publică și să se asigure implementarea reală a autonomiei locale contribuind, astfel, la modernizarea administrației publice. [8].

Meritele acestei reforme constau în faptul că a fost depășită abordarea fragmentară a transformărilor din administrația publică, manifestată în trecut, prin tentativele de a reorganiza doar unele segmente ale administrației publice. De data aceasta, accentul s-a pus pe componentele prioritare ale reformei, și anume, pe optimizarea organizării administrativ-teritoriale și, respectiv, pe modernizarea instituțională și funcțională a administrației publice de toate nivelurile. Astfel, în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea: 10 județe, mun. Chișinău și UTA Găgăuzia.

În noile dimensiuni administrativ-teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se atât pârgăhiile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice

centrale de specialitate, cât și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare îndrăznească de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de modernizare a sistemului administrativ din Republica Moldova.

Însă o dată cu schimbarea raporturilor de forțe în cadrul Parlamentului, după alegerile din 2001 în favoarea Partidului Comuniștilor, a început o activitate de revizuire a formelor precedente de organizare a administrației publice. Astfel, prin Legea nr. 781 –XV din 27 decembrie 2001 s-a încercat să se facă modificări esențiale în sistemul administrației publice locale [9]. Aceste modificări prevedeau: trecerea de la sistemul de județe la cel de raioane; substituirea instituției prefectului cu instituția președintelui comitetului executiv raional; excluderea serviciilor descentralizate; alegerea primarului de către consiliul local și exercitarea de către acesta a funcției de președinte al consiliului; posibilitatea eliberării din funcție a primarului de către consiliul ierarhic superior; excluderea posibilității instituirii impozitelor și taxelor locale; posibilitatea ridicării mandatului președintelui comitetului executiv raional înainte de termen la propunerea Guvernului; posibilitatea demiterii din funcție de către Parlament a președintelui, vicepreședintelui și secretarului comitetului executiv raional în cazul în care aceștea nu pot să fie demși de către consiliul raional, și altele.

După cum putem cu ușurință observa, prin modificările preconizate atunci, se schimba conceptul inițial al administrației publice locale și, prin aceasta, se făceau abateri serioase de la normele democratice și de la prevederile constituționale, lucru dovedit ulterior de Curtea Constituțională, care a calificat majoritatea prevederilor din Legea nominalizată ca fiind drept neconstituționale. Aceasta a împiedicat punerea ei în aplicare și ca urmare a apărut necesitatea adoptării unei legi noi privind administrația publică locală.

Cât privește, organizarea administrativ-teritorială, guvernarea comunistă a reușit să implementeze, în anul 2003, prevederile Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [10], prin care, mai mult din considerente politice, au fost lichidate județele și s-au format 34 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia. Prin această contrareformă, cum este ea numită de unii autori [11], s-au adus prejudicii serioase procesului de modernizare a administrației publice, lucru menționat atunci și de organisme europene.

Încercările ulterioare de ameliorare a situației din administrația publică prin adoptarea și realizarea, la acest capitol, a prevederilor Planului de Acțiuni:

Uniunea Europeană-Republica Moldova, Strategiei de reformă a administrației publice centrale, adoptarea în decembrie 2006 a pachetului de legi: privind administrația publică locală [12]; privind descentralizarea administrativă [13]; privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova [14], nu au dat, rezultatele scontate, din cauza imperfecțiunilor în organizarea administrativ-teritorială a țării, politizării excesive a activității administrative, inclusiv a politicii de personal, precum și tendințelor de menținere, cu orice preț, a „verticale puterii”, lucru inadmisibil într-o societate democratică. Situația s-a schimbat după alegerile parlamentare din 2009 în rezultatul cărora guvernarea țării a fost preluată de forțele democratice și de orientare europeană.

III. Reflecții asupra Programului de guvernare pentru perioada 2009-2013 din perspectiva modernizării administrației publice

Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2009-2013 sub genericul „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” [15] a fost elaborat, după cum se menționează chiar în partea lui introductivă, într-o perioadă complicată pe care o parcurge Republica Moldova, caracterizată printr-o profundă criză a democrației. Aceasta se manifestă prin faptul că instituțiile democratice sunt nefuncționale și nu pot asigura respectarea plenară a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, iar „verticala puterii” a suprimat autonomia locală și a desconsiderat drepturile colectivităților locale.

Credem că reieșind anume din această apreciere conceptuală, Programul prevede, printre cele cinci priorități ale Guvernului, una intitulată *Descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale*, care desemnează drept sarcină, demontarea „verticalei puterii” și aplicarea principiilor și normelor europene în domeniul administrației publice. Realizarea acestei sarcini, Guvernul o vede prin corelarea reformei administrației publice centrale cu cea a administrației publice locale și transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice.

Întru realizarea acestei sarcini, în compartimentul *Administrație responsabilă și eficientă* a Programului de activitate al Guvernului sunt planificate acțiuni concrete privind reforma administrației publice centrale, descentralizarea și autonomia locală, dezvoltarea locală și regională echilibrată. Vom menționa structurarea adecvată a compartimentului respectiv și corespunderea, în temei, a acțiunilor planificate obiectivelor formulate.

Printre acțiunile privind reforma administrației publice centrale se evidențiază acele referitoare la restructurarea instituțională, care prevăd crearea

unui cadru instituțional eficient, funcțional și durabil, dedicat supremației legii și acordării unor servicii publice calitative populației. Aceasta se poate dobândi prin continuarea procesului de optimizare a structurii, cum a sistemului instituțiilor administrației publice centrale în ansamblu, cât și reorganizării interne a autorităților administrației publice centrale. Ni se pare importantă stipularea privind legiferarea instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu, stabilirea funcțiilor și atribuțiilor acestuia, precum și reglementarea raporturilor lui cu autoritățile administrației publice locale.

Asigurând o anumită continuitate a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice centrale din 2005[16], care nu au fost respectate întocmai, Programul de activitate al Guvernului accentuează necesitatea asigurării unui proces decizional transparent și eficient, prin instituționalizarea unei platforme de dialog și consultare a societății civile în formularea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice, consolidarea capacităților de analiză, și evaluare a politicilor în autoritățile administrației publice centrale de specialitate și promovarea înțelegerii procesului de planificare strategică în mediul societății civile.

Reprezintă interes, în contextul investigației noastre, prevederile privind dezvoltarea unui serviciu public meritocratic, format din funcționari publici recrutați, evaluați și promovați în baza calităților profesionale și performanței în exercitarea sarcinilor de serviciu. Aceasta se poate de realizat prin separarea funcțiilor politice de funcțiile administrative, instituționalizarea unui sistem de recrutare, evaluare și promovare în bază de merit și competențe, adoptarea unei noi grile de clasificare și gradare a funcțiilor publice, urmată de reformarea sistemului de salarizare a funcționarilor publici.

Acestea fiind sumar, principalele acțiuni de modernizare a administrației publice centrale, Programul de activitate al Guvernului le suplimentează cu acțiunile din domeniul descentralizării și autonomiei locale. În acest sens, pe prim plan se plasează dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător descentralizării și autonomiei locale, asigurarea transferului de competențe către autoritățile publice locale și consolidarea capacității administrative a acestora, fortificarea autonomiei financiare și patrimoniale a autorităților publice locale.

Printre acțiunile care ar fortifica statutul autorităților locale și ar asigura modernizarea activității lor se înscriu: definitivarea procesului de delimitare a funcțiilor administrației centrale de funcțiile administrației publice locale, revizuirea atribuțiilor organelor de control în raport cu administrația publică

locală, elaborarea normelor metodologice de evidență a patrimoniului local. Salutabile sunt intențiile de creare a unui registru unitar și general al proprietății municipale, asigurarea dreptului autorităților publice locale de a-și stabili statele de personal și organigrama în anumite limite bugetare cu eliminarea implicării autorităților centrale în acest proces. Importante sunt prevederile privind garantarea realizării drepturilor și obligațiilor angajaților autorităților publice locale pe bază de profesionalism și performanță și, nu în ultimul rând, reformarea sistemului finanțelor publice locale în conformitate cu principiile constituționale și standardele europene privind autonomia locală.

Acțiunile din sfera descentralizării și autonomiei locale sunt completate în Programul de activitate a Guvernului de cele din sfera dezvoltării locale și regionale echilibrate. În acest compartiment prioritare se consideră reducerea dezechilibrelor regionale de dezvoltare prin implementarea proiectelor de investiții și stimularea creșterii în regiunile defavorizate, încurajarea inițiativei la nivel local și regional prin promovarea culturii de cooperare între autoritățile publice centrale și locale, asigurarea consecvenței între politicile naționale sectoriale și politicile de dezvoltare locală.

Unele acțiuni din Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2009-2013 referitoare la sfera administrației publice, reprezintă o dezvoltare a programelor anterioare, care din anumite cauze nu au fost realizate, fie complet, fie parțial. Aceasta se referă la implementarea incompletă și fragmentară, iar uneori și eronată a cadrului normativ privind organizarea și funcționarea administrației publice, la absența condițiilor reale de manifestare a autonomiei locale, la imperfecțiunile existente privind relațiile interbugetare dintre autoritățile administrației centrale și administrației publice locale, la politica defectuasă de personal, nesoluționarea căroră a prejudiciat evoluția administrației publice spre standardele europene.

În ansamblul lor, acțiunile prevăzute în Programul de activitate al Guvernului în sfera administrației publice sunt o emanare a discursului politic democratic al guvernării actuale, care pornește de la premisa că integrarea europeană este un deziderat fundamental al Republicii Moldova, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice. Pentru ca aceasta să se întâmple, în viziunea noastră, nu este în de ajuns doar discursul politic, dar se cere desfășurată și o mare activitate organizatorică de implementare a celor planificate, acțiuni inițiate de prezenta guvernare, dar care necesită amplificare.

Generalizând cele investigate în prezentul studiu deducem că procesul de modernizare a administrației publice în Republica Moldova poartă un caracter exagerat de tergiversat. El a fost însoțit de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor proeuropene. Asupra acestei stări de lucruri și-au lăsat amprenta lipsa unor viziuni strategice asupra dezvoltării țării, indeterminismul valoric și, în mare măsură, reminiscențele unei mentalități îndoctrinate a clasei politice și a populației.

Depășirea acestor obstacole trebuie să reprezinte linia de subiect și acțiune în activitatea autorităților statului, chemate să asigure, în continuare, evoluția democratică și ireversibilă a sistemului politic și modernizarea administrației publice. Aceasta presupune reevaluarea, în continuare, a rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice cu creșterea concomitentă a rolului comunităților locale în exercitarea administrației, obiectiv care poate fi realizat prin delimitarea clară a competențelor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. Modernizarea administrației publice este de neconceput fără asigurarea unui grad mai înalt de profesionalism al angajaților din administrația publică, lucru posibil doar prin delimitarea funcțiilor politice de cele administrative și promovarea unei politici de personal meritocratice. Realizarea acestor și altor acțiuni solicitate de progresul social vor urgenda ajustarea administrației publice din Republica Moldova la standardele europene.

Referințe:

1. Declarația suveranității RSS Moldova // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8.
2. Decretul cu privire la puterea de stat // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8.
3. Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al Republicii Sovietice Socialiste Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova din 3 septembrie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 9.
4. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr.7-10, pag. 6.
5. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991 // Moldova Suverană, 1991, 28 august.
6. Sîmboteanu Aurel, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău, Museum, 2001, pag. 94-95.

7. Carta europeană: exercițiul autonom al puerii locale, Versiunea română, germană, și ungară, Strasbourg, 2003; Administrarea publică, revistă științifico-metodică, AAP, 1997, nr. 4.
8. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 116-118, 30 decembrie; Legea privind administrația publică locală din 6 noiembrie 1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 14-15, 12 februarie.
9. Legea privind administrația publică locală din 27 decembrie 2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.
10. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27 decembrie 2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie
11. Cornea Sergiu, *Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze și consecințe*, În materialele Conferinței FRIȘPA, 15-16 octombrie 2010.
12. Legea privind administrația publică locală din din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116, 9 martie.
13. Legea privind descentralizarea administrativă din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31/91, 2 martie.
14. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 021, 16 februarie.
15. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2009-2013, Chișinău, 2009.
16. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.1-4.

REFLECȚII ASUPRA PROGRAMULUI DE GUVERNARE PENTRU PERIOADA 2011-2014 DIN PERSPECTIVA MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Materiale ale sesiunii de comunicări științifice
„Teorii și practici ale guvernării democratice”,
23-24 octombrie 2010, Caietul științific al ISAM, nr.4, 2011*

SUMMARY

This study is a reflection on the Government work Program for the period 2011-2014. It analyzes the Moldovan Government priorities and the objectives in the field of public administration modernization from the power decentralization viewpoint. The work underlines the idea that the Republic of Moldova can reach the European Union when the strong hierarchical structures are replaced with decentralized structures that are transparent and dynamic, based on the supremacy of law and human rights.

The work stresses the provisions of the section “Responsible and efficient administration” of the Government work Program which states concrete actions that should be applied to put into practice: a) central public administration reform; b) decentralization and local autonomy;

c) e-governance to meet the interests of citizens; d) balanced local and regional development.

The results of the study on the Government work Program highlight the fact that it is a product of the democratic political speech of the current governance which considers the European integration a fundamental desideratum of the Republic of Moldova that can be achieved through democratization of political system and public administration modernization.

Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2011-2014 sub genericul „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” [1] este expresia, după cum se menționează chiar în partea lui introductivă, a continuității în îndeplinirea angajamentelor asumate în fața cetățenilor, dar și

a partenerilor externi expuse încă în Programul anterior de guvernanare pentru perioada 2009-2013, care din cauza alegerilor anticipate din 28 noiembrie 2010 și investiții unui alt guvern a necesitat o redacție nouă pentru perioada mandatului acestuia. După cum se cunoaște, guvernarea actuală a preluat conducerea țării în 2009 într-o perioadă complicată pentru Republica Moldova, caracterizată printr-o profundă criză a democrației. Aceasta se manifesta atunci prin faptul că instituțiile democratice erau nefuncționale și nu puteau asigura respectarea plenară a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, iar „verticala puterii” suprimase autonomia locală și desconsideraseră drepturile colectivităților locale.

Spre această stare de lucruri s-a mers treptat. Astfel, cunoaștem tentativele Partidului Comuniștilor, după preluarea puterii în 2001, de revizuire a formelor precedente de organizare a administrației publice. Astfel, prin Legea nr. 781 –XV din 27 decembrie 2001 s-a încercat să se facă modificări esențiale în sistemul administrației publice locale [2]. Aceste modificări prevedeau: trecerea de la sistemul de județe la cel de raioane; substituirea instituției prefectului cu instituția președintelui comitetului executiv raional; excluderea serviciilor descentralizate; alegerea primarului de către consiliul local și exercitarea de către acesta a funcției de președinte al consiliului; posibilitatea eliberării din funcție a primarului de către consiliul ierarhic superior; excluderea posibilității instituirii impozitelor și taxelor locale; posibilitatea ridicării mandatului președintelui comitetului executiv raional înainte de termen la propunerea Guvernului; posibilitatea demiterii din funcție de către Parlament a președintelui, vicepreședintelui și secretarului comitetului executiv raional în cazul în care aceștea nu pot să fie demși de către consiliul raional, și altele.

Prin modificările preconizate atunci, se schimba conceptul inițial al administrației publice locale și, prin aceasta, se făceau abateri serioase de la normele democratice și de la prevederile constituționale, lucru dovedit ulterior de Curtea Constituțională, care a calificat majoritatea prevederilor din Legea nominalizată ca fiind drept neconstituționale. Aceasta a împedit punerea ei în aplicare și ca urmare a apărut necesitatea adoptării unei legi noi privind administrația publică locală.

Cât privește, organizarea administrativ-teritorială, guvernarea comunistă a reușit să implementeze, în anul 2003, prevederile Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [3], prin care, mai mult din considerente politice, au fost lichidate județele și s-au format 34 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea,

inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia. Prin această contrareformă, cum este ea numită de unii autori [4], s-au adus prejudicii serioase procesului de modernizare a administrației publice, lucru menționat atunci și de organisme europene.

Luând în considerare necesitatea de revenire la normalitate și asigurarea continuității acțiunilor inițiate de Alianța pentru Integrare Europeană, în mandatul anterior, deși trunchiat, viziunea strategică a Programului de Guvernare pentru perioada 2011-2014 o constituie creșterea bunăstării populației, care se axează pe două obiective majore ale Guvernului: creșterea nivelului de trai al cetățenilor și integrarea europeană. Pentru realizarea acestor obiective generale vor fi întreprinse o serie de acțiuni pentru protecția socială a cetățenilor, dezvoltarea economiei, consolidarea statului de drept, creșterea numărului locurilor de muncă, dezvoltarea relațiilor cu partenerii externi, atragerea investițiilor și alte acțiuni care au ca finalitate o viață mai bună pentru cetățenii noștri și accelerarea integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană.

Programul de Guvernare pentru perioada 2011-2014 prevede, în calitate de priorități:

a) integrarea europeană; b) reintegrarea țării; c) politică externă eficientă și echilibrată; d) supremația legii; e) combaterea sărăciei, servicii publice de calitate; f) creștere economică durabilă; g) descentralizarea puterii. După cum putem observa prioritățile actuale ale Guvernului, față de cele conținute în Programul anterior au fost extinse numeric de la cinci la șapte, adăugându-se două priorități: politica externă eficientă și echilibrată și, problema combaterii sărăciei și prestării serviciilor publice de calitate, precum și au fost redactate unele denumiri ale altor priorități, lucru firesc în viziunea noastră, dat fiind faptul că condițiile noi de activitate, evoluția situației social-economice și politice din țară impuneau acest comportament.

Pentru studiul nostru o însemnătate deosebită o are prioritatea intitulată *Descentralizarea puterii*, care desemnează drept sarcină, aplicarea în continuare a principiilor și normelor europene în domeniul administrației publice și demonstrarea definitivă a „verticalei puterii”. Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile.

Realizarea acestor sarcini, Guvernul o vede prin corelarea reformei administrației publice centrale cu cea a administrației publice locale și transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor

publice. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților administrației publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor, desconcentrând și activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

Corelarea reformei la aceste două niveluri este justificată, în viziunea noastră, prin faptul că procesul de reformare a administrației publice locale depinde în mare măsură de transformările și schimbările de la nivelul administrației publice centrale. Este imposibil de realizat reformarea administrației publice locale în afara reformei administrației publice în ansamblu, deoarece după natura lor schimbările din administrația publică poartă un caracter interdependent și cuprind toate nivelurile administrației. Sincronizarea reformei acestor două niveluri ale administrației publice este condiționată și de faptul că atât mediul economic, cât și cel social impune acțiuni adecvate ale organelor administrației publice de ambele niveluri, în scopul soluționării problemelor de ordin economic și social la nivelul statului și al comunităților locale.

Pornind de la contextul priorității nominalizate, în compartimentul *Administrație responsabilă și eficientă* a Programului de activitate al Guvernului sunt planificate acțiuni concrete, care au ca obiectiv realizarea ei în practică, și anume: a) reforma administrației publice centrale; b) descentralizare și autonomie locală; c) e-guvernarea în serviciul cetățenilor; d) dezvoltare locală și regională echilibrată. Vom menționa structura adecvată a compartimentului respectiv și corespunderea, în temei, a acțiunilor planificate obiectivelor formulate.

În continuare vom examina succint conținutul și caracterul acestor patru direcții de activitate.

a) Reforma administrației publice centrale

Printre acțiunile privind *reforma administrației publice centrale* se evidențiază acele referitoare la restructurarea instituțională care prevăd crearea unui cadru instituțional eficient, funcțional și durabil, dedicat supremației legii și acordării unor servicii publice calitative populației. Aceasta se poate dobandi prin continuarea procesului de optimizare a structurii, cum a sistemului instituțiilor administrației publice centrale în ansamblu, cât și reorganizării interne a autorităților administrației publice centrale.

Ni se pare, însă, nejustificată excluderea din Programul de Guvernare pentru perioada 2011-2014 a stipulării care se conținea în Programul anterior, pentru perioada 2009-2013, privind legiferarea instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu, stabilirea funcțiilor și atribuțiilor acestuia, precum

și reglementarea raporturilor lui cu autoritățile administrației publice locale. Vom menționa că în cadrul reformei administrativ-teritoriale din 1999 a fost instituționalizată funcția de prefect, care în calitate de reprezentant al Guvernului în fostele județe avea menirea să asigure realizarea în teritoriu a intereselor naționale. După desființarea județelor în 2003, aceste funcții, după o anumită perioadă de incertitudini au fost preluate trunchiat de către direcțiile control administrativ ale fostului Minister al Administrației Publice Locale, iar după lichidarea acestui minister, din 2009 sunt exercitate de către Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, statutul cărora necesită fortificare, inclusiv prin acordarea acestora personalitate juridică.

Asigurând o anumită continuitate a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice centrale din 2005 [5], care nu au fost pe deplin realizate, Programul de activitate al Guvernului accentuează necesitatea asigurării unui proces decizional transparent și eficient, prin instituționalizarea unei platforme de dialog și consultare a societății civile în formularea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice, consolidarea capacităților de analiză, și evaluare a politicilor în autoritățile administrației publice centrale de specialitate și promovarea înțelegerii procesului de planificare strategică în mediul societății civile.

În acest sens, vom menționa acțiunile concrete întreprinse de Guvern în această direcție prin crearea la 19 ianuarie 2010 a Cosiliului Național pentru Participare [6]. Acesta este un organ consultativ, format din reprezentanți ai 30 de organizații neguvernamentale active în diferite domenii de activitate, scopul cărui este dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat în vederea consolidării democrației participative în Republica Moldova. El facilitează comunicarea și participarea părților interesate la identificarea priorităților strategice de dezvoltare a țării și participarea părților acestora în procesul de luare a deciziilor. În activitatea sa, Consiliul nominalizat se bazează pe două dimensiuni de bază, și anume: - participarea la toate etapele de planificare strategică; - crearea cadrului instituțional de consultare la nivelul autorităților publice centrale.

Vom menționa că încercări de antrenare a societății civile în procesul decizional au fost făcute și anterior. Astfel, în 1999 când Republica Moldova, de rând cu multe alte țări în proces de dezvoltare s-a lansat în procesul de elaborare a Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS), Guvernul a încercat să asigure participarea tuturor părților interesate în exercițiul de elaborare a acestui document important. Mai apoi aceiași modalitate

s-a folosit în 2007 la elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare. Dacă ar fi să apreciem participarea societății civile în procesul de adoptare a deciziilor, pentru perioadele menționate mai sus, am putea-o defini ca una ad-hoc, care nu avea un caracter sistematic. La aceasta trebuie de adăugat că, în mare parte participarea societății civile se datora recomandărilor insistente ale partenerilor de dezvoltare, și mai puțin deschiderii autorităților publice de atunci către societatea civilă.

Odată cu adoptarea Legii privind transparența în procesul decizional [7], participarea societății civile în acest proces devine mai activă, inclusiv prin Consiliul Național pentru Participare, cu toate că în acest domeniu mai sunt încă multe impedimente. Consiliul nu a devenit, deocamdată, acea structură care ar influența procesul decizional în măsura în care o cer realitățile societății moldovenești, iar Guvernul nu folosește plenar posibilitățile Consiliului în acest domeniu.

Reprezintă interes, în contextul investigației noastre, prevederile Programului de activitate al Guvernului, privind dezvoltarea unui serviciu public meritocratic, format din funcționari publici recrutați, evaluați și promovați în baza calităților profesionale și performanței în exercitarea sarcinilor de serviciu. Aceasta se poate de realizat prin separarea funcțiilor politice de funcțiile administrative, instituționalizarea unui sistem de recrutare, evaluare și promovare în bază de merit și competențe, adoptarea unei noi grile de clasificare și gradare a funcțiilor publice, urmată de reformarea sistemului de salarizare a funcționarilor publici.

Aceste idei au fost expuse de subsemnatul încă cu mulți ani în urmă când au fost formulate și unele recomandări în acest sens [8]. Ținând seamă că Programul de Guvernare pentru perioada 2011-2014 presupune, pe de o parte, restructurarea internă a ministerelor, iar pe de altă parte instituirea în cadrul acestora a funcției de Secretar de stat, vom reitiera aici doar unele din aceste idei. Evidențiem și susținem necesitatea delimitării clare a funcțiilor politice de cele administrative. În viziunea noastră, numai ministrul poate reprezenta o formațiune politică. În exercitarea funcției politice care presupune activitatea în calitate de creator de politici, el înaintează spre examinarea Guvernului proiecte de acte normative, concepții, strategii, care ulterior, sunt înaintate legislativului spre aprobare. În aceeași calitate, ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu Guvernul, Parlamentul, Șeful Statului, cu autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și cu organisme similare din alte țări.

Cât privește funcția administrativă, continuăm să insistăm asupra faptului că este oportun ca ea să fie exercitată de Secretarul de stat, funcție ocupată prin concurs, care trebuie să se bucure de stabilitate și să nu fie afectată de procedura de investire a Guvernului. Același lucru trebuie să se răsfrângă și asupra întregului aparat de funcționari ai ministerelor. Această practică este folosită pe larg în multe țări europene și asigură continuitatea și profesionalismul personalului din administrația publică.

Întrucât Programul de activitate al Guvernului, în acest compartiment, prevede și unele acțiuni cu referință la reformarea Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova, găsim de cuviință să ne expunem succint asupra lor. Vom menționa, în primul rând, inconsecvența cu care Guvernul tratează reformarea acestei instituții. Dacă în Programul de activitate pentru perioada 2009-2013 reformarea Academiei de Administrare Publică se preconiza ca o acțiune „în vederea specializării acesteia în domeniul perfecționării funcționarilor publici și altor angajați din administrația publică centrală și locală”, apoi în Programul de activitate pentru perioada 2011-2014, alături de reiterarea acestei stipulări se mai prevede „racordarea statutului acesteia la celelalte instituții de învățământ superior”. Alături de această vădită inconsecvență în acțiunile planificate, se observă și o abatere serioasă de la menirea acestei instituții formulate anterior în Statutul ei „ca o instituție de stat de învățământ superior, care își desfășoară activitatea în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice” [9]. Reieșind din această menire a Academiei, statutul instituției respective nu poate fi identic cu cel al celorlalte instituții de învățământ superior, în virtutea locului și rolului pe care îl deține în sistemul administrației publice. De felul cum se va moderniza sistemul de pregătire și perfecționare a personalului din/pentru serviciul public, cine și cum va promova politica de stat în domeniul administrației publice, cine și cum va acorda asistența metodică în activitatea autorităților administrației publice va depinde, în ultimă instanță, modernizarea sistemului administrativ al Republicii Moldova în ansamblu și ajustarea lui la standardele europene.

b) Descentralizare și autonomie locală

În domeniul descentralizării și autonomiei locale, Programul de activitate al Guvernului pe prim plan plasează aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare, elaborarea și aprobarea strategiilor sectoriale de descentralizare.

Necesitatea elaborării acestor strategii reiese din faptul că descentralizarea reprezintă un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice din responsabilitatea acestora [10]. Pe de altă parte, ministerele, alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, împreună cu autoritățile administrației publice locale pot iniția diverse proiecte de testare și evaluare a descentralizării sectoriale. Conceperea acestor procese la nivel strategic și identificarea modalităților de implementare ar facilita, în viziunea noastră, procesul de descentralizare și autonomie locală.

De rând cu aceasta, se acordă o atenție majoră ajustării cadrului legal la principiile constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și la prevederile Cartei europene: exercițiul autonom al puterii locale [11]. Considerăm această abordare justificată, deoarece dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător descentralizării și autonomiei locale, pot asigura pentru viitor transferul real de competențe către autoritățile publice locale și consolidarea capacității administrative a acestora, fortificarea autonomiei financiare și patrimoniale a autorităților publice locale.

Despre aceasta ne vorbește grăitor experiența nu tocmai fericită a municipiului Chișinău care activează în baza unei Legi privind Statutul municipiului Chișinău încă din 19 aprilie 1995 [12], care nu mai corespunde exigențelor timpului. În acest sens, considerăm bunevenite prevederile Programului de activitate al Guvernului privind necesitatea elaborării și adoptării unui pachet legislativ privind statutul municipiului Chișinău, inclusiv cu delimitarea clară a atribuțiilor consiliului municipal și a primarului general. Experiența practică din ultimii ani și disensiunile apărute periodic între organul deliberativ și executiv din municipiul Chișinău, sunt un argument în plus, că ele derivă în majoritatea cazurilor, din imperfecțiunea delimitării clare a competențelor între aceste autorități.

Printre acțiunile care ar fortifica statutul autorităților administrației publice locale și ar asigura modernizarea activității lor se înscriu: definitivarea procesului de delimitare a funcțiilor administrației centrale de funcțiile administrației publice locale, revizuirea atribuțiilor organelor de control în raport cu administrația publică locală, elaborarea normelor metodologice de evidență a patrimoniului local. Salutabile sunt intențiile de creare a unui registru unitar și general al proprietății municipale, asigurarea dreptului autorităților publice locale de a-și stabili statele de personal și organigrama în anumite limite bugetare cu eliminarea implicării autorităților centrale în acest proces. Importante

sunt prevederile privind garantarea realizării drepturilor și obligațiilor angajaților autorităților publice locale pe bază de profesionalism și performanță.

Merită atenție prevederile privind reformarea sistemului finanțelor publice locale în conformitate cu principiile constituționale și standardele europene privind autonomia locală. În acest sens, vom accentua utilitatea reconsiderării sistemului actual de venituri și cheltuieli ale autorităților publice locale, precum și a întregului proces de elaborare, adoptare, administrare și executare a bugetului local. Considerăm binevenite prevederile privind delimitarea responsabilităților autorităților executive ale administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea și a serviciilor desconcentrate în teritoriu în domeniul finanțelor publice locale.

Deosebit de importante sunt stipulările privind necesitatea elaborării formulelor de transferturi directe de la bugetul de stat la bugetele locale, activități solicitate de mai mulți ani de către reprezentanții administrației publice locale de nivelul întâi, dar care, cu regret, nu și-au găsit soluționarea lor până în prezent. Ar facilita activitatea administrației publice locale în condițiile autonomiei locale și îmbunătățirea, așa cum prevede Programul de activitate al Guvernului, a cadrului legal privind împrumuturile publice la nivel local, consolidarea capacităților autorităților publice locale în gestionarea resurselor de împrumut.

Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2011-2014 mai stabilește ca sarcină elaborarea unor criterii obiective (mărimea teritoriului administrat, numărul populației, resursele financiare locale, veniturile medii pe cap de locuitor), care ar stabili numărul populației cuprins într-o unitate administrativ-teritorială. Întrădevăr, organizarea administrativă a teritoriului statului nu trebuie să se facă în mod arbitrar. Ea presupune utilizarea unor criterii care ar asigura optimizarea efectelor produse în rezultatul implementării unei astfel de politici și ar îmbunătăți gestionarea autonomă a treburilor publice de nivel local. Experiența acumulată în plan global ne vorbește despre oportunitatea utilizării unui complex de criterii [13]:

- *criteriul economic* prevede analiza posibilităților unităților administrativ-teritoriale de a asigura dezvoltarea economică a teritoriului prin amplasarea rațională a forțelor de producție și folosirea eficientă a resurselor naturale și umane, crearea bazei impozabile care are menirea să asigure partea de venituri a bugetelor publice a unităților administrativ-teritoriale;

- *criteriul demografic* are la bază analiza indicilor referitori la numărul populației ce locuiește în unitatea administrativ-teritorială, structura socială

a populației după vârstă, ocupații și alți indicatori, prognoza privind dinamica proceselor migraționiste;

- *criteriul geografic* presupune o amplasare în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunităților compact dislocate în spațiul învecinat și existența căilor de comunicare între localitățile ce fac parte din unitatea administrativ-teritorială respectivă;

- *criteriul istoric* prevede respectarea tradițiilor și asigurarea continuității în organizarea administrativ-teritorială bazată pe factorii obiectivi de apartenență istorică a comunității date la o anumită unitate administrativ-teritorială;

- *criteriul etnic* presupune oportunitatea și utilitatea amplasării în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunităților compact așezate în care locuiește populație de aceeași etnie.

Prin urmare, delimitarea cadrului spațial al statului în unități administrativ-teritoriale nu este un scop în sine. Aceste unități administrative sunt organizate în interesul unei mai bune deserviri a intereselor colectivităților umane. Republica Moldova, mai devreme ori mai târziu va trebui să revină la problema organizării administrative a teritoriului, iar prevederile din Programul de activitate al Guvernului privind necesitatea elaborării criteriilor în această problemă o considerăm drept o activitate pregătitoare pentru o eventuală reformă administrativ – teritorială.

c) e-Guvernarea în serviciul cetățenilor

În lumea modernă informația este o sursă la fel de importantă în activitatea organelor administrației publice ca și resursele umane, financiare și materiale. *Crearea unui sistem informațional modern* constituie o pârgie de modernizare a administrației publice. Acest sistem prevede o utilare tehnică modernă cu rețele informaționale și baze de date pe diferite domenii de activitate. Cu cât este mai amănunțită și mai veridică informația, cu atât mai operative și mai depline, după conținut, vor fi deciziile adoptate de organele administrației publice.

În acest sens, în ultimii ani s-au produs schimbări esențiale și în Republica Moldova. Aceasta se referă la crearea unor rețele informaționale computerizate și la folosirea unor tehnologii informaționale moderne în domeniul documentării administrative. Din anul 2005 funcționează un minister de resort, care elaborează și promovează politici în domeniul tehnologiilor informaționale, în general, și în domeniul administrației publice, în particular.

Astfel, vom menționă aprobarea prin Hotărârea Guvernului nr. 225 din 9 martie 2005 a Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică” [14], urmată de aprobarea Concepției guvernării electronice prin Hotărârea Guvernului nr.733 din 28 iunie 2006 [15]. Aceste documente au stabilit mai multe obiective în domeniul guvernării electronice, o parte din ele fiind realizate în termenii stabiliți, altele, rămânând restante până la ziua de astăzi, cauzele acestei stări de lucruri fiind analizate în unele studii autohtone [16].

Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2011-2014 vine cu formularea unor sarcini noi care prevăd optimizarea infrastructurii informaționale a sectorului public cu asigurarea securității informaționale a e-Guvernării, eficientizarea comunicării și coordonării între agențiile guvernamentale de nivel central, raional și local. Una din priorități prevede adoptarea și implementarea Strategiei de transformare a guvernării prin tehnologii informaționale și de comunicare și a Planului de acțiuni privind modernizarea tehnologică a sectorului public, ca premise și platformă pentru valorificarea unei economii digitale competitive. Aceasta presupune și elaborarea unui cadru legal adecvat privind e-transformarea și e-guvernarea în baza celor mai bune practici internaționale și din Uniunea Europeană.

Un rol deosebit se acordă implementării Portalului Guvern către Cetățeni, Guvern către Business și Guvern către Guvern. Portalul guvernamental este conceput ca un important element de infrastructură a e-Guvernării, care asigură, după cum putem observa din cele expuse mai sus, interacțiunea diferitor sisteme informaționale în procesul de prestare a serviciilor publice, schimbului de informații între cetățeni, mediul de afaceri și autoritățile administrației publice. Portalul guvernamental, spre deosebire de o pagină-web obișnuită, îndeplinește mai multe funcții, și anume: oferirea informației despre activitatea autorităților administrației publice, asigurarea accesului la resursele informaționale de stat și prestarea serviciilor publice. Accent se pune pe modernizarea tehnologică și profesionalizarea administrației publice prin prestarea serviciilor on-line și în regim mobil pentru cetățeni și business, cum ar fi, de exemplu: e-achiziții publice, e-taxe, e-vamă, e- sănătate, și altele. Aceste acțiuni sunt interpretate și ca niște premise de diminuare a corupției, utilizare eficientă a banilor publici.

În Programul de activitate al Guvernului se formulează și sarcina creării platformei pentru introducerea votului electronic și susținerea formelor de democrație participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care ce-

tăţeanul se află în momentul desfăşurării alegerilor. De asemenea, se planifică implementarea serviciilor electronice în educaţie, sănătate, protecţie socială, agricultură, precum şi a tuturor serviciilor electronice obligatorii în Uniunea Europeană. În acest sens, vom menţiona că în calitate de prioritate pentru următorii ani este şi localizarea Agendei Digitale Europa 2020 şi planului de acţiuni al Uniunii Europene e-Guvernarea 2011-2015 în Republica Moldova.

Realizarea prevederilor Programului de activitate al Guvernului în domeniul e-Guvernării în serviciul cetăţenilor constituie incontestabil o verigă importantă a procesului de modernizare a administraţiei publice din Republica Moldova şi ajustarea ei la rigorile europene.

d) Dezvoltare locală şi regională echilibrată

Acţiunile din sfera descentralizării şi autonomiei locale sunt completate în Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2011-2014 de cele din sfera dezvoltării locale şi regionale echilibrate. În acest compartiment prioritar se consideră reducerea dezechilibrelor regionale de dezvoltare prin implementarea proiectelor de investiţii şi stimularea creşterii în regiunile defavorizate, încurajarea iniţiativei la nivel local şi regional prin promovarea culturii de cooperare între autorităţile publice centrale şi locale, asigurarea consecvenţei între politicile naţionale sectoriale şi politicile de dezvoltare locală.

În viziunea cercetătorilor Igor Bucataru şi Vasile Cujbă, pe care o împărtăşim şi noi, pentru sistemul politico-administrativ moldovenesc procesul de dezvoltare regională, atât la nivel conceptual, cât şi la nivel practic de implementare se află într-o situaţie incipientă. În pofida faptului că anumite elemente ale dezvoltării regionale, cum ar fi cooperarea transfrontalieră, de exemplu, au început să fie implementate încă la sfârşitul anilor 90 ai secolului al XX-lea, despre o implementare a politicilor de dezvoltare regională în mod centralizat şi consecvent încă nu putea fi vorba la acea etapă. Doar în a doua jumătate a deceniului actual, este edificat cadrul legal şi se întreprind încercări de a forma, inclusiv, un cadru instituţional care ar asigura implementarea politicilor de dezvoltare regională la toate nivelurile administrative. În esenţă, dezvoltarea regională, atât în calitate de principiu, cât şi de politici şi instrumente operaţionale, reprezintă o realitate relativ nouă şi insuficient dezvoltată pentru sistemul administrativ al Republicii Moldova [17].

Reieşind din această situaţie concretă, Programul de activitate al Guvernului prevede în calitate de acţiuni prioritare pentru perioada 2011- 2014, adoptarea cadrului normativ de reglementare a activităţilor privind rolul instituţiilor

dezvoltării regionale și relațiile dintre acestea, managementul dezvoltării regionale, sistemul de finanțare a proiectelor de dezvoltare regională. Se planifică armonizarea Strategiei naționale de dezvoltare regională și a strategiilor regionale de dezvoltare pentru regiunile Nord, Centru, și Sud, în vederea îmbunătățirii planificării teritoriale și localizării investițiilor. Aceasta se întreprinde de realizat prin perfecționarea mecanismului de finanțare a dezvoltării regionale de la bugetul de stat prin Fondul Național de Dezvoltare Regională, precum și prin facilitarea și susținerea autorităților publice locale în aplicarea pentru finanțare din programele europene de cooperare transfrontalieră și alte fonduri externe.

Unele acțiuni din Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2011-2014, referitoare la sfera administrației publice, reprezintă o dezvoltare a programelor anterioare, care din anumite cauze nu au fost realizate, fie complet, fie parțial. Aceasta se referă la implementarea incompletă și fragmentară, iar uneori și eronată a cadrului normativ privind organizarea și funcționarea administrației publice, la absența condițiilor reale de manifestare a autonomiei locale, la imperfecțiunile existente privind relațiile interbugetare dintre autoritățile administrației centrale și administrației publice locale, la politica defectuasă de personal, nesoluționarea cărora a prejudiciat evoluția administrației publice spre standardele europene.

Din cele investigate în prezentul studiu, deducem că Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2011-2014 reprezintă o emanare a discursului politic democratic al guvernării actuale, care pornește de la premisa că integrarea europeană este un deziderat fundamental al Republicii Moldova, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice. Pentru ca aceasta să se întâmple, în viziunea noastră, nu este îndeajuns doar discursul politic, dar se cere desfășurată și o mare activitate organizatorică de implementare a celor planificate, acțiuni inițiate de prezenta guvernare, dar care necesită amplificare.

Realizarea celor planificate trebuie să reprezinte o sarcină majoră în activitatea autorităților statului, chemate să asigure în continuare, evoluția democratică și ireversibilă a sistemului politic și modernizarea administrației publice. Aceasta presupune reevaluarea, în continuare, a rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice cu creșterea concomitentă a rolului comunităților locale în exercitarea administrației.

Referințe:

1. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2011-2014, Chișinău, 2011.
2. Legea privind administrația publică locală din 27 decembrie 2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.
3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27 decembrie 2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.
4. Cornea Sergiu, *Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze și consecințe*, În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste // Materiale ale Conferinței științifice internaționale „Știința politică în Republica Moldova: realizări și perspective”, consacrată aniversării a XV-ea a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Chișinău, CEP USM, 2010, pag. 59-72.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.1-4.
6. Consiliul Național pentru Participare // <http://particip.gov.md>
7. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13 noiembrie 2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 5 decembrie 2008.
8. Sîmboteanu Aurel, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău, Museum 2001, pag. 104-105; 163-165.
9. Decretul Președintelui Republicii Moldova privind aprobarea Statutului Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-158 din 18 iulie 2003.
10. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31/91 din 02 martie 2007.
11. Carta europeană: exercițiul autonom al puerii locale, Versiunea română, germană, și ungară, Strasbourg, 2003; Administrarea publică, revistă științifico-metodică, AAP, 1997, nr. 4.
12. Legea privind statutul Municipiului Chișinău din 19 aprilie 1995 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova 1995, nr. 6.
13. Sîmboteanu Aurel, Opera citată, pag. 78.
14. Hotărârea Guvernului privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică” nr. 225 din 9 martie 2005 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 046 din 25 martie 2005.
15. Hotărârea Guvernului cu privire la Concepția guvernării electronice nr.733 din 28 iunie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.106 din 14 iulie 2006.

16. Badan-Melnic Lora, *Unele considerente referitoare la transparența activității autorităților publice din Republica Moldova în spațiul virtual*, În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste // Materiale ale Conferinței științifice internaționale „Știința politică în Republica Moldova: realizări și perspective”, consacrată aniversării a XV-ea a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Chișinău, CEP USM, 2010, pag. 160-176.
17. Bucataru Igor, Cujbă Vasile, *Aspecte privind dezvoltarea regională în Republica Moldova*, În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste // Materiale ale Conferinței științifice internaționale „Știința politică în Republica Moldova: realizări și perspective”, consacrată aniversării a XV-ea a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Chișinău, CEP USM, 2010, pag. 99.

CONTRIBUȚII VALOROASE LA DEZVOLTAREA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Unele reflecții asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon

*Revista metodic-științifică trimestrială
Administrarea Publică, nr.2, 2011*

SUMMARY

This work is dedicated to scientific heritage of Mihail Platon. The system of Public Administration is one of great importance in a democratic society. The new visions on the evolution of Public Administration could be achieved in two ways: training public servants able to work in new conditions and scientific research to argue from theoretical and practical aspects the place and the role of Public Administration in terms of the independent state Republic of Moldova.

Mihail Platon was the first who started this activity, the founder of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova. His scientific concern was determined by the specific situation in the system of Public Administration and the tasks of building a Public Administration able to function in the context of democratic evolution of the political system.

The scientific activity of Mihail Platon contains several researching directions: a) studies conceptualizing administrative processes and phenomena; b) studies concerning the activity of public administration staff; c) studies on the reforming of Public Administration; d) comparative studies on the systems of Public Administration; e) advanced teaching research. There are many extensive theoretic and applied studies in these areas which represents a valuable contribution to the development of administrative science.

În contextul inițierii procesului de democratizare a societății la intersecția anilor optzeci-noăzeci ai secolului trecut, care și-a găsit expresie în orientarea spre valorile general-umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, a demarat reformarea multor sfere ale vieții sociale,

inclusiv a sistemului de administrație publică. Viziunile noi asupra dezvoltării administrației publice puteau fi realizate pe două căi principale, și anume: prin pregătirea cadrelor capabile să activeze în condițiile noi și prin efectuarea cercetărilor științifice menite să argumenteze teoretic și practic locul și rolul administrației publice în condițiile funcționării statului independent Republica Moldova.

Inițiativa în acest domeniu îi aparține lui Mihail Platon, fondatorul Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova, reorganizată ulterior în Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova. Studiile elaborate aici cu începere din 1993 au pus bazele științei autohtone a administrației publice.

În cele ce urmează intenționăm, fără a pretinde la exhaustivitate, să expunem unele reflecții asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon. Pe parcursul activității sale în cadrul Academiei, el a îmbinat trei forme de activitate: administrativă, exercitând funcția de rector, didactică și de cercetare, în calitate de profesor universitar. Sfera intereselor științifice a dumnealui a fost predeterminată de sarcinile de edificare a unei administrații publice, capabile să-și exercite funcțiile în contextul evoluției democratice a sistemului politic.

Analizând opera științifică a lui Mihail Platon am putea evidenția, în viziunea noastră, câteva direcții de cercetare: a) studii de conceptualizare a proceselor și fenomenelor administrative; b) studii cu referire la activitatea cadrelor din administrația publică; c) studii privind procesul de reformare a administrației publice; d) studii comparate vizând sistemele de administrație publică; e) studii complexe cu menire didactică.

În continuare vom analiza succint fiecare din aceste direcții de cercetare, prin a evidenția aportul autorului la dezvoltarea științei administrației din Republica Moldova în contextul edificării unei administrații publice moderne, care tinde spre standardele europene.

a) Studii de conceptualizare a proceselor și fenomenelor administrative

Începutul ultimului deceniu al secolului trecut poate fi, cu adevărat, considerat perioada reconstituirii și reevaluării multor domenii științifice. Schimbări serioase de esență paradigmatică și de conținut s-au produs în domeniul științelor sociale, care erau menite să explice noile realități condiționate de prăbușirea sistemului totalitar și, în acest context, de necesitatea identificării unor legități metodologice și căi empirice de tranziție spre o societate democratică.

În aceste condiții se cereau conceptualizate multe domenii de cercetare, inclusiv domeniul administrației publice, care era unul absolut nou pentru știința autohtonă. Trecerea la un nou sistem politic bazat pe pluralism și diversitate, competitivitate și relații economice de piață, presupunea, în primul rând, ajustarea la noile condiții a sistemului administrativ, care urma să asigure, la rândul său, ireversibilitatea proceselor inițiate.

În acest sens, Mihail Platon în unul din studiile sale intitulat “Pregătirea cadrelor de stat: în căutarea concepției” [1] inițiază de fapt cercetările științifice în domeniul administrației publice. În viziunea lui, rezolvarea sarcinilor care stăteau în fața organelor de stat după dobândirea independenței – reformarea economiei naționale, crearea noilor structuri administrative, căutarea căilor pentru depășirea crizei vieții sociale și paraliziei puterii, stabilirea consensului civil și național făcea necesară constituirea unui sistem calitativ nou de formare a aparatului administrativ de stat și municipal adecvat transformărilor radicale din Republica Moldova.

Aceasta impunea crearea unui sistem de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației publice, elaborarea și promovarea unei politici eficiente de cadre [2]. În realizarea acestei sarcini serioase și deloc simple, cum e instruirea cadrelor de conducere, rolul principal urma să-l joace o instituție specializată, care devine la inițiativa lui Mihail Platon, Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova deschisă în anul 1993 [3]. S-au cerut eforturi esențiale pentru a conceptualiza și a argumenta necesitatea unei astfel de instituții, deoarece cum menționează, însăși Mihail Platon „exista opinia eronată, precum că în genere nu este nevoie de a pregăti special funcționari de stat, deoarece formarea organelor de conducere se efectuează prin angajarea celor mai calificați specialiști din veriga de bază” [3, pag.11]. Oricât de importante ar fi pentru țară antreprenoriatul și piața civilizată, acești factori, în viziunea lui Mihail Platon, nu vor putea salva economia ei, dacă nu va fi găsită calea sigură pentru rezolvarea problemei cadrelor.

Vorbind despre misiunile Academiei, dumnealui specifică în aspect conceptual, că principiile de bază ale activității ei sunt orientarea spre pregătirea cadrelor de conducere pentru aparatul de stat și a specialiștilor de stat cu accent pe dezvoltarea integră a personalității, umanismul și caracterul democratic al instruirii, flexibilitatea și receptivitatea la inovații. Funcționarii trebuie să fie instruiți prin cunoașterea profundă a problemelor actuale ale managementului, prin cunoștințe sistemice în domeniul științei administrației, jurisprudenței,

politologiei, sociologiei, economiei, psihologiei, sistemelor și tehnologiilor informaționale.

Pregătirea cadrelor în acești parametri se putea de realizat doar reieșind din rigorile științei administrației, un domeniu absolut nou, la acel moment, pentru Republica Moldova. Lui Mihail Platon îi aparține introducerea în circuitul științific a principalelor categorii ce vizează știința administrației în spațiul Republicii Moldova. Astfel, în studiul „Știința administrației publice: concepții și probleme ale dezvoltării” [10, pag. 9-22], el analizează geneza și evoluția științei administrației în aspect universal, specificându-se că ea reprezintă o știință social-politică, care are drept obiect studierea activității administrative a statului și a colectivităților locale cu scopul realizării în condiții optime a funcțiilor ce le are în cadrul sistemului social-global. Știința administrației ca ramură a științei s-a constituit treptat într-o perioadă de timp îndelungată, și în colaborare cu alte științe, ca urmare a preocupărilor pentru perfecționarea administrației publice, evidențiindu-se îndeosebi rolul științelor camerale, a reprezentanților doctrinei franceze și doctrinei americane, dar și aportul reprezentanților științei administrative românești din perioada interbelică.

Mihail Platon este preocupat în studiile sale [17, pag.7-14] de conceperea particularităților etapei de trecere de la totalitarism la democrație, perioadă ce se caracterizează printr-o criză permanentă ce face parte din fenomenele de ordin sistemic care afectează toate sferile organizării societății: economică, politică, spirituală, cea ce de fapt reprezintă o criză a administrării sociale luate în ansamblu. Situația creată, consideră dumnealui, reclamă o analiză serioasă și o elaborare colectivă a unei concepții științifice despre administrarea societății în perioada de tranziție, care să țină seama atât de tendințele generale ale lumii, cât și de particularitățile naționale ale dezvoltării sociale.

O parte componentă a studiilor de conceptualizare a proceselor administrative sunt investigațiile efectuate de Mihail Platon privind serviciul public [8; 12]. Preluând conceptul implementat în țările cu sisteme administrative avansate, și anume că serviciul public este o instituție socială deosebită care stabilește și reglementează relațiile organelor administrației publice cu funcționarii săi, el lansează ideea privind necesitatea preluării experienței altor țări de a avea un organ special al puterii executive, care ar înfăptui conducerea serviciului public, s-ar ocupa de problemele dirijării relațiilor oficial administrative și de muncă. Cu regret încercările de a forma astfel de organe în Republica Moldova (Direcția pentru Politica de Cadre pe lângă Guvern; Ministerul Administrației Publice Locale) nu s-au soldat cu succes din cauza subaprecie-

rii din partea factorilor de decizie a acestei activități și, în special, a faptului că la etapa actuală avem nevoie de un aparat de stat calificat, puternic, cu înalte calități morale.

Fiind un bun cunoscător al problemelor sociale de care a fost preocupat în activitatea administrativă practică, Mihail Platon investighează sub diferite aspecte aceste probleme. În lucrarea „Probleme ale politicii sociale”[7] examinează geneza și natura politicilor sociale, atribuind-ui statului calificativul de principala instituție socială. Din multitudinea de atribuții ale unui stat contemporan, de rând cu asigurarea securității naționale și a liniștii interne, un loc de frunte îl ocupă asigurarea unui mod decent de viață a cetățenilor, crearea condițiilor pentru dezvoltarea lor multilaterală, pentru prosperarea societății în întregime. Noi sarcini revin, în acest context, organelor administrației publice locale, examinate de autor într-n compartiment aparte al lucrării.

b) Studii cu referire la activitatea cadrelor din administrația publică

În arealul intereselor științifice ale lui Mihail Platon un loc deosebit îl ocupă tematica ce ține de activitatea cadrelor din administrația publică. În condițiile relațiilor democratice de realizare a procesului de guvernare se întrevădea necesitatea elaborării unui nou statut al funcționarilor publici și aleșilor locali. În studiul „Statutul și perfecționarea personalului autorităților locale, perfecționarea aleșilor locali” [9, pag. 6-15] se argumentează necesitatea elaborării unui statut al funcționarului public, care în viziunea lui Mihail Platon ar reprezenta o totalitate de norme juridice care reglementează condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană fizică pentru a deveni funcționar public, drepturile și obligațiunile acesteia. O atenție sporită acordă dumnealui problemei profesionalismului cadrelor. În acest sens, consideră că fiecare funcționar se poate convinge din proprie experiență că pentru a activa eficient el are nevoie de o pregătire și o perfecționare permanentă. Aceste cerințe ale timpului determină în mod obligatoriu modificarea structurală a raportului dintre pregătirea continuă a cadrelor și toate noutățile furnizate de știință și practică.

Problema motivării funcționarului public față de instruire, setea de a cunoaște lucruri noi și de a lucra pe nou, calitățile morale ale angajaților din administrația publică sunt linii de subiect a mai multor studii realizate de Mihail Platon [6; 11; 21; 23]. Profesionalismul funcționarului public trebuie să fie constructiv, consideră dumnealui. Dacă omului îi lipsesc pozițiile morale sigure, orientate spre interesele publice, el poate fi profesionist în domeniul său, însă rezultatele activității lui vor avea urmări negative pentru societate. El poate să

activeze în mod destul de profesionist, dar în interesele personale sau în interesul grupului de oameni pe care îi reprezintă, și în acest sens caracterul profesionalismului său este distructiv. Considerăm că aceste adevăruri științifice promovate de Mihail Platon sunt foarte utile pentru activitatea administrativă actuală.

În colaborare cu alți autori: C. Moroșanu, N. Eftimie, C. Chelaru, N. Pepelea, A. Barbăroșie [6], Mihail Platon examinează sintetic câteva condiții pe care trebuie să le întrunească funcționarul public, în contactul său cotidian cu cetățenii. Fără a neglija valențele profesionale sau cele de cultură generală, absolut necesare și obligatorii pentru orice funcționar, autorul insistă în investigația respectivă asupra calităților umane pe care trebuie să le întrunească funcționarul public. Se evidențiază problemele comunicării, manierelor elegante de comportament, pregătirea și desfășurarea întâlnirilor de lucru, limba-jul corespondenței oficiale, ținuta vestimentară și altele.

În unul din studiile sale publicate în 2002 [23] Mihail Platon își exprimă îngrijorarea față de comportamentul unor angajați din administrația publică. Fenomenul se explică prin aceea, menționează dumnealui, că pe parcursul ultimilor ani și-au pierdut valoarea fostele norme ale eticii administrative, chiar dacă acestea erau departe de perfecțiune și generau o sumedenie de inconveniențe organizatorice, dar oricum reglementau câtuși de puțin conduita funcționarilor, ridicând anumite bariere în calea abuzurilor și samovolniciei birocratice. În locul lor s-a format un vid moral cu trăsăturile care îi sunt proprii: abuzul, cinismul, corupția. Pornind de la această stare de lucruri, autorul consideră că pregătirea și perfecționarea cadrelor din administrația publică trebuie să se bazeze pe anumite principii care ar contribui la dezvoltarea spiritului de răspundere sporită și conștiință civică, inclusiv a unui șir de calități etice specifice, cum ar fi datoria cetățenească, onestitatea și incoruptibilitatea. Și aceste adevăruri științifice promovate de Mihail Platon sunt actuale ca niciodată pentru activitatea administrativă de astăzi.

Nu întâmplător el revine de mai multe ori asupra investigațiilor privind etica și eticheta funcționarului public [33]. Autorul se axează pe studiul unor aspecte ale istoricului fenomenului de etică, ca apoi să demonstreze interdependența dintre aspectul etic al funcționarului public și nivelul culturii generale al acestuia, procedând ulterior la analiza stilului comportamental administrativ în activitatea organelor administrației publice, îndeosebi evidențiind însemnătatea normelor etice în activitatea cadrelor de conducere.

În același timp, el ridică în studiile sale și alte probleme de care depinde eficiența administrației publice [36], în special analizează starea remunerării

funcționarilor publici, care se bazează, în viziunea autorului, mai mult pe principiul vechimii în muncă, dar nu al performanței. Vorbind despre necesitatea unei eventuale reforme în acest domeniu, se consideră că ar fi optim de efectuat trecerea totală la sistemul funcțional prin formele flexibile ale sistemelor de remunerare, care să fie întemeiate ca și în sistemul privat.

Problema cadrelor din administrația publică este examinată de Mihail Platon într-o strânsă legătură cu activitatea Academiei de Administrare Publică a cărei menire este de a contribui la soluționarea problemelor existente în acest domeniu [24; 25]. Vorbind despre calea de afirmare a Academiei, el reiterează ideea că la începuturi exista o opinie eronată, precum că în genere nu este nevoie de a pregăti în mod special funcționari de stat. Auzind aceste păreri, scrie Mihail Platon, mă gândeam: „cât de incompetent trebuie să fii, ca să nu-ți dai seama, că venirea la posturile de conducere a unor lucrători nepregătiți tocmai acum, când este stringent necesar de a promova reformele economice, sociale și politice, a cauzat lâncezeala aparatului administrativ la toate nivelurile” [24, pag.13].

Depășirea acestei situații el o vedea pe calea modernizării Academiei în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice.

c) Studii privind procesul de reformare a administrației publice

Una din preocupările științifice ale lui Mihail Platon a fost investigarea diferitor aspecte ale reformei administrației publice. Astfel, lucrarea „Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări” [30] reprezintă o sinteză a tranziției de la sistemul totalitar spre sistemul democratic de guvernare. Problemele tranziției se examinează într-un sens larg, analizându-se situația politică și social-economică din RSSM în anii 1985-1991 în contextul evenimentelor din URSS, parcurgerea căii spre independență, precum și situația controversată din primul deceniu de independență, numit de autor „etapa marilor speranțe și a modestelor realizări” [30, 123-178].

Tot aici se analizează necesitatea modernizării administrației publice atât de nivel central, cât și de nivel local venind cu unele soluții privind principiile de constituire a serviciului public și argumentând necesitatea unui departament de gestionare a sistemului administrației publice.

Încă în 1995, în studiul „Reforma administrației publice – operă colectivă a națiunii” [4, pag. 2-12], Mihail Platon menționa că reforma administrației

pentru multe țări nu reprezintă o problemă nouă. În ultimii 20 de ani, țările occidentale, într-o formă sau alta, au reformat raporturile stabilite între statul central și puterile locale. Țara noastră, ca și celelalte țări ieșite din fosta Uniune Sovietică, în rezolvarea acestei probleme se confruntă cu mai multe dificultăți, legate de moștenirea istorică, de procesul tranziției la o economie de piață, de integrare într-un nou context internațional.

Autorul formulează unele obiective ale reformei în administrația publică locală, analizează organizarea procesului de reformare a administrației publice locale, specificând că reforma trebuie să devină un proces, care să se desfășoare pe etape, pe trepte. Un alt moment important este rolul care îi revine Guvernului și administrației centrale. Guvernul nu va fi indiferent față de tot ce va avea loc în localități, chiar dacă ele se vor administra autonom. În cadrul reformei administrației publice este foarte important să se schimbe și mentalitatea, comportamentul, contribuind la educarea treptată a funcționarilor și a cetățenilor, la schimbarea relațiilor reciproce.

Mihail Platon apreciază pozitiv reformele din administrația publică efectuate în conformitate cu adoptarea pachetului de legi din 1998, specificând că astfel de modificări în viața administrației din Moldova vor determina definitiv rolul și locul statului în raport cu societatea civilă. Iată deci, menționează dumnealui, că timpurile se schimbă și evoluția spiritelor accelerează, determinând uneori transformări instituționale pe care nu le bănuiam ca fiind atât de apropiate [16, pag.8].

Reforma administrației publice trebuie să contribuie la ordonarea întregii construcții a statului moldovenesc, consideră Mihail Platon [22, pag. 5-9]. El promovează ideea modernizării structurale și funcționale a administrației publice din Republica Moldova, plecând de la necesitatea funcționării mai eficiente a instituțiilor guvernamentale, dezvoltarea unei baze de resurse umane, capabile de a lucra eficient în cadrul sistemelor economice și sociale în continuă schimbare până la punctul de a deveni membru al Uniunii Europene.

Viața tot mai mult ne demonstrează, subliniază dumnealui, necesitatea elaborării strategiei de reformare a administrației publice de lungă durată cu baza extinsă în întregul sector public, care ar include scopuri și obiective caracteristice pentru o reformă structurală și funcțională. Activitățile reformei întru ajustarea structurală și funcțională a sectorului administrației publice ar trebui să se refere la următoarele domenii: administrația de stat, autoadministrarea locală, serviciile publice, protecția drepturilor cetățenilor, metodele și

tehnicile de administrare, statutul funcționarilor publici și sistemul de instruire a acestora [22, pag.6-7].

În colaborare cu alți autori: A. Sîmboteanu, T. Popescu, T. Deliu - Mihail Platon în lucrarea „Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective”[20] analizează mersul reformei administrației publice în primii zece ani de independență a Republicii Moldova. Lucrarea reprezintă un studiu complex asupra problemelor reformei administrației publice, evidențiindu-se aspectele conceptuale, descrierea istoricului reformei, organizării procesului de reformare a administrației publice. Compartimente aparte sunt dedicate evoluției reformei administrației publice locale, precum și reorganizărilor instituționale și funcționale desfășurate la nivelul administrației publice centrale. Prin analiza sistemelor comparate în administrația publică locală se reușește de a elucida experiența de reformare a administrației publice în așa țări ca Polonia, Ungaria, Cehia, Bulgaria, Slovacia, Federația Rusă.

Reforma administrației publice este concepută de Mihail Platon ca o acțiune care urmează să schimbe situația spre bine în toate sferele vieții sociale [19]. Trăim într-o perioadă când toate problemele care se referă la dezvoltarea administrației publice sunt actuale. La fel de actuală este și administrația publică în ansamblu în cadrul sistemului social-global. El identifică unele acțiuni care, sunt mai pronunțate și cărora ar trebui să le acordăm o atenție mai mare. Acestea sunt: reforma administrației publice; îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Moldovei; pregătirea și perfecționarea profesională a funcționarilor din administrația publică; criza de autoritate în organele statului.

Cât privește criza de autoritate în organele statului, Mihail Platon dedică un studiu special acestei teme cu genericul „Să evităm criza de autoritate în structurile statului” [18]. Încă zece ani în urmă dumnealui vorbea despre necesitatea evitării crizei de autoritate în structurile statului, o teză foarte actuală pentru situația din zilele noastre. În legătură cu situația social-economică deplorabilă cu care Republica Moldova pășise în secolul al XXI-lea, autorul, efectuând niște investigații de esență conchide că în cazul în care situația social-economică și politică nu va fi ameliorată ne-am putea confrunta cu o criză de autoritate în structurile statului, care ar putea deveni fatală atât pentru stat, cât și pentru poporul acestei țări. Competența și profesionalismul se află la baza formării autorității, calitate necesară oricărui conducător, oricărui organ de conducere. „Puterea poate fi dăruită, poate fi succedată, dar autoritatea poate fi doar cucerită prin muncă eficientă și conștientă de zi cu zi”. Organele de stat din țară vor obține o autoritate bine meritată numai atunci, menționează

Mihail Platon, când în dezvoltarea structurilor statale se va sesiza importanța factorului uman. Aceasta înseamnă că în perioada actuală, mai mult ca oricând, accentul trebuie pus pe o comunitate înalt spirituală, bazată pe drepturile și libertățile omului, eliminând fenomenele negative din societate – anarhia, violența, demagogia etc. [18, pag. 15].

Actualitatea acestor viziuni ale lui Mihail Platon pentru procesul de reformare a administrației publice nu se cere a fi argumentată, ele vin să constituie un suport metodologic pentru diriguitorii reformelor ce se află în curs de desfășurare.

d) Studii comparate vizând sistemele de administrație publică

Opera științifică a lui Mihail Platon conține și unele studii, care vizează într-o formă sau alta și aspectele comparate privind diferite sisteme de administrație. Având mai multe vizite de documentare în străinătate, dumnealui nu rata posibilitatea de a studia experiența țărilor vizitate în domeniul administrației publice și de a publica unele studii destul de utile pentru tânăra știință a administrației din Republica Moldova.

Astfel, în studiul „Serviciul civil din SUA – o sferă ce presupune competență, devotament și dăruire de sine” [5] menționează că pentru tânărul nostru stat și democrația pe care vrem s-o instaurăm la noi este foarte importantă experiența țărilor care au trecut prin încercările începuturilor. Ocazia care ni s-a oferit de a vizita SUA pentru a lua cunoștință de sistemul de lucru al organelor de stat și de administrare publică de acolo, menționează dumnealui, ne-a fost de un real folos și ne-a mobilizat la accelerarea lucrului privind perfecționarea sistemului de pregătire a cadrelor ce sunt implicate direct în procesul de reformare a administrației publice din Moldova.

După o analiză minuțioasă a organizării și funcționării Serviciului public în SUA, prin exemple concrete și date statistice relevante, Mihail Platon menționează că nu există un sistem sau o formă unică de administrare publică „corectă” sau „perfectă”, care ar trebui să fie exportată sau importantă din altă țară. În acest sens se deduce că numai Moldova poate găsi pentru problemele sale soluții potrivite contextului său politic, economic și social, moștenirii sale culturale și istorice.

În alte studii se analizează structurile administrației publice în unele țări europene, cum ar fi: Austria, Finlanda, Suedia, Franța, Marea Britanie, Germania. [27, pag.63-68]. Autorul este preocupat și de analiza experienței reformării sistemelor constituționale în țările străine, ca: Marea Britanie, Irlanda

de Nord, Statele Unite ale Americii, Franța, Italia, Germania, Portugalia [28, pag. 32-42].

În atenția autorului stau și problemele analizei comparate a politicii de personal, într-o abordare complexă, cum ar fi recrutarea, selectarea, încadrarea în serviciul public, promovarea personalului, instruirea personalului din administrația publică, precum și sistemul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici. El elucidează în acest domeniu experiența Franței, Canadei, Statelor Unite ale Americii, Marii Britanii. Problemele politicii de personal sunt analizate prin studierea experienței din administrația publică, mobilitatea funcționarilor publici [29, pag.93-117].

În studiul „Să tindem spre o țară cu sistem profesional ierarhic contemporan în administrația publică” [34, pag. 27-32] se examinează problema profesionalismului, în general, și profesionalismului în domeniul administrației publice care, în viziunea autorului se intersectează direct cu cultura profesională ce își găsește expresie în cunoștințele din domeniul profesat, în capacitatea de a transmite aceste cunoștințe și de a le aplica în activitatea administrativă practică. Răspunzând la întrebarea spre ce trebuie să tindem, autorul vine cu descrierea experienței în acest domeniu în așa țări ca: Belgia, Germania, Spania, Franța, Luxemburg, care au acumulat o bogată experiență în domeniul activității profesionale în sfera administrației publice.

c) Studii de menire didactică

Alături de activitatea de cercetare, Mihail Platon a practicat și activitatea didactică pregătind și realizând mai multe cursuri, unul din ele fiind „Introducere în știința administrației”[15]. Manualul pregătit pentru acest curs abordează una din cele mai neexplorate domenii științifice și didactice cum ar fi constituirea și funcționarea administrației publice a unui stat suveran și independent, care a avut parte de un trecut totalitar.

Manualul reprezintă una dintre puținele investigații științifice în doctrina autohtonă a științei administrației elaborat după rigorile paradigmei educaționale europene. Astfel, autorul abordează natura și funcțiile administrației publice în condițiile edificării unei administrații publice moderne, analizează sistemul organelor administrației publice atât de nivel central, cât și de nivel local, în contextul evoluției administrației publice. Manualul se bazează pe un vast material științific, inclusiv pe lucrări elaborate și editate atât în țările Uniunii Europene, precum și în Statele Unite ale Americii în care autorul a avut câteva stagii de documentare.

Formularea obiectivelor didactice pentru fiecare temă, expunerea subiectelor de evaluare la teme, propunerea studiilor de caz și subiectelor pentru discuții, precum și lista literaturii științifice recomandate, reprezintă acele componente care aliniează manualul respectiv la rigorile europene.

Încă o lucrare cu un pronunțat caracter didactic este „Istoria administrației publice din Moldova” [14]. Mihail Platon, în colaborare cu alți autori: A. Roman, S. Roșca, T. Popescu dezvăluie evoluția formelor și sistemelor de administrare în Moldova pe parcursul a mai bine de șase sute de ani. Descrierea administrației de diferite niveluri în aspectul ei evolutiv, pornind de la constituirea sistemului de administrare în Moldova istorică, continuând cu etapele ulterioare pentru care sunt caracteristice diferite modele de administrare în dependență de regimurile politice existente în perioadele respective și terminând cu constituirea sistemului actual de administrație în Republica Moldova. Vom menționa că studiul respectiv reprezintă o investigație complexă bazat pe metodologia general umană și conceptul obiectivității evoluției istorice. Documentele istorice autentice analizate, precum și cercetările științei istorice contemporane au permis realizarea obiectivelor trasate, privind evoluția istoriei administrației publice în Moldova.

Un loc deosebit în arsenalul cercetărilor cu caracter didactic, dar și cu o pondere semnificativă monografică îl ocupă unele studii fundamentale mai recente, și anume „*Administrația Publică, Curs universitar*” [31] și „*Administrația Publică, Curs de lecții*” [32]. Acestea sunt niște lucrări complexe, de proporții, care înserează material pentru mai multe cursuri universitare conținând compartimente dedicate statului și administrației publice în ansamblu, contextului istoric al evoluției administrației publice din perioada medievală până în prezent, analizei organismelor democratice centrale ale statului la etapa actuală, problemele organizării și funcționării administrației publice locale, serviciului public, conducerii și efectuării controlului în administrația publică. Prima lucrare, menționată mai sus, mai conține și un scurt dicționar de teorie și practică a administrației publice, care vine să fie de real folos pentru acei care studiază știința administrației.

În studiile recente se înscrie și lucrarea „Conducerea statului” [35], o cercetare cu caracter monografic, dar și cu pondere didactică în care se examinează un spectru larg de teme vizând știința administrației, printre ele fiind necesitatea reformei administrației publice, corelarea acesteia cu reforma economică și reducerea sărăciei, prevenirea și combaterea corupției, ameliorarea situației sociale, promovarea unor politici active în domeniul sănătății, învățământului

și educației, științei și inovării, dezvoltării culturii, strategiei dezvoltării umane, în ansamblu.

Trecând în revistă moștenirea științifică a ilustrului savant Mihail Platon, concluzionăm, că studiile sale au evoluat de la forma unor articole investigaționale, dedicate anumitor sfere a activității administrative, la elaborări complexe, cu caracter fundamental, cum sunt studiile enunțate mai sus. În ansamblul lor ele constituie o contribuție valoroasă la dezvoltarea științei administrației din Republica Moldova, care se cere a fi valorificată, în viziunea noastră, pe câteva căi principale.

Una din ele se referă la punerea în circuitul investigațional, de către cercetătorii din domeniul științei administrației, a elaborărilor realizate de Mihail Platon. Îndeosebi ele sunt utile pentru tinerii cercetători care pot regăsi în aceste studii o bună bază metodologică pentru cercetările efectuate. Domeniile de cercetare de care a fost preocupat Mihail Platon pot fi continuate prin diversificarea și aprofundarea subiectelor investigaționale, care ar răspunde adecvat solicitărilor mereu crescânde, actuale și de viitor, ale teoriei și practicii administrației publice.

O altă cale este folosirea moștenirii științifice a lui Mihail Platon în procesul de pregătire a cadrelor pentru administrația publică. Tineretul studios are posibilitate să se familiarizeze din opera sa cu diferite aspecte ale științei administrației, să folosească conținuturile ei în formarea lor profesională. Studiile menționate servesc drept surse veritabile de referință pentru cadrele didactice în elaborarea și realizarea procesului educațional în domeniul administrației publice.

În cele din urmă, considerăm că studiile științifice realizate de Mihail Platon pot servi o sursă utilă pentru funcționarii publici în exercițiu, preocupați de activitățile practice, ori în cercetările sale se conțin multe recomandări folositoare cu caracter empiric, care reiese din bogata sa experiență nu numai ca cercetător și cadru didactic, dar și de personalitate care a fost preocupată, la anumite etape ale vieții sale, de activitatea administrativă practică în organele de stat ale Republicii Moldova.

Referințe:

Mihail PLATON:

1. Pregătirea cadrelor de stat: în căutarea concepției // Administrarea Publică, nr.1, 1993, pag.6-15.

2. Cadrele conducerii de stat: probleme și perspective // *Administrarea Publică*, nr.1, 1994, pag. 5-10.
3. Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice la o nouă etapă de activitate // *Administrarea Publică*, nr. 2, 1994, pag. 10-19.
4. Reforma administrației publice – operă colectivă a națiunii // *Administrarea Publică*, nr.1, 1995, pag. 2-12.
5. Serviciul civil din SUA – o sferă ce presupune competență, devotament și dăruire de sine // *Administrarea Publică*, nr. 4, 1995, pag. 5-18.
6. Funcționarul public: principii și norme comportamentale (coautori: C. Moroșanu, N. Eftimie, C. Chelaru, N. Pepelea, A. Barbăroșie), Chișinău, 1995, 148 pag.
7. Probleme ale politicii sociale, Chișinău, 1995, 60 pag.
8. Serviciul public // *Administrarea Publică*, nr.2, 1996, pag. 4-14.
9. Statutul și perfecționarea personalului autorităților locale, perfecționarea aleșilor locali // *Administrarea Publică*, nr.3, 1996, pag. 6-15.
10. Știința administrației publice: concepții și probleme ale dezvoltării // *Administrarea Publică*, nr.1, 1997, pag. 9-22.
11. Într-un veac nou – cadre pentru o administrație nouă // *Administrarea Publică*, nr.2, 1997, pag. 47-59.
12. Serviciul public în Republica Moldova, Chișinău, 1997, 222 pag.
13. Academia de Administrare publică la cinci ani de activitate: realizări, deziderate, viziuni // *Administrarea Publică*, nr.2, 1998, pag.13-24; // *Materialele conferinței științifico-practice din 19 mai 1998 „Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice”*, pag. 23-36.
14. Istoria administrației publice din Moldova (coautori: S. Roșca, A. Roman, T. Popescu), Chișinău, 1998, 460 pag.
15. Introducere în știința administrației publice, Chișinău, 1999, 377 pag.
16. Mai mult spirit de inițiativă în pregătirea personalului din administrația publică // *Administrarea Publică*, nr.1, 1999, pag. 7-16.
17. Teoria și practica administrării societății moderne // *Administrarea Publică*, nr.1, 2000, pag. 7-14.
18. Să evităm criza de autoritate în structurile statului // *Administrarea Publică*, nr.2, 2001, pag.7-18.
19. Probleme actuale ale teoriei și practicii administrației publice // *Materiale ale conferinței științifico-practice din 26 aprilie 2001*, pag. 6-8.
20. Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective (coautori: A. Sîmboteanu, T. Popescu, T. Deliu), Chișinău, 2001, 238 pag.
21. Scopul nostru – formarea funcționarilor publici profesioniști // *Administrarea Publică*, nr.1, 2002, pag.4-20.
22. Reforma administrației publice trebuie să contribuie la ordonarea întregii construcții a statului moldovenesc // *Administrarea Publică*, nr. 2, 2002, pag. 5-9.

23. Pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici – problemă stringentă pentru aparatul de stat // *Administrarea Publică*, nr. 4, 2002, pag.19-25.
24. Academia de Administrare Publică la înălțimea celor zece ani de activitate // *Administrarea Publică*, nr.2, 2003, pag.12-20.
25. Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova pe calea modernizării // *Administrarea Publică*, nr. 4, 2003, pag. 8-16.
26. Academia de Administrare Publică – un centru de studii de factură europeană // În: *Un deceniu de împliniri*, Chișinău, 2003, pag. 17-48.
27. Introducere în studiul „Statul și Administrația Publică”, Chișinău, AAP, 2004, 135 pag.
28. Organisme democratice funcționale ale statului, Chișinău, AAP, 2004, 245 pag.
29. Conducerea în administrația publică, Chișinău, AAP, 2004, 188 pag.
30. Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări, Partea I, Chișinău, 2004, 300 pag.
31. *Administrația Publică*, Curs universitar, Chișinău, 2007, 926 pag.
32. *Administrația Publică*, Curs de lecții, Chișinău, 2008, 736 pag.
33. Etica și eticheta funcționarului public // *Administrarea Publică*, nr.2, 2008, pag.79-85.
34. Să tindem spre o țară cu sistem profesional ierarhic contemporan în administrația publică // *Administrarea Publică*, nr.1, 2009, pag. 27-32.
35. Conducerea statului, Probleme, căutări, soluții, Chișinău, 2009, 572 pag.
36. Modernizarea economiei – acțiune necesară stadiului actual al progresului // *Administrarea Publică*, nr.2-3, 2010, pag. 62-77.

REPERCUSIUNI ALE ANEXĂRII BASARABIEI ÎN 1812 LA IMPERIUL RUS ASUPRA SISTEMULUI ADMINISTRATIV AUTOHTON

Către 200 de ani de la anexarea Basarabiei la Imperiul Rus

*Revista metodic-științifică trimestrială
Administrarea Publică, nr.2, 2012*

SUMMARY

In this study are elucidated the effects of Bessarabia annexation to the Russian Empire in 1812 on the local administrative system, which suffered serious changes during the Tsarist occupation, but also in the Soviet period with adverse consequences that are felt far.

By the Peace Treaty of May 16 (28), 1812 signed in Bucharest concluding the Russo-Turkish War from 1806-1812, the territory of Moldova located between the rivers Dniester and Prut was annexed to the Russian Empire. Thus, the historical territory of Moldova and its people was split, which resulted in serious consequences for future state organization structure.

The research paper highlights the measures taken gradually by Tsarist authorities to implement the Russian system of administration in Bessarabia, including the periods of provisional administration, administrative autonomy and final consolidation of the Russian administrative system that turned Bessarabia into a Russian province.

There are also elucidated controversial actions of the Soviet system of administration established in the districts (rayions) from the left bank of the Dniester River by creating the Moldavian Autonomous Soviet Socialist Republic in 1924 and also in the districts (rayions) from the right bank of the Dniester River by forming the Moldavian Soviet Socialist Republic in 1940 as a result of forced re-annexation of Bessarabia by Soviet Union. The Soviet system of administration had and continues to have serious consequences on the present system of administration of the Republic of Moldova.

În a doua jumătate a secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, Moldova și Țara Românească, datorită intereselor pe care le manifestau față de ele marile puteri imperiale, cum erau Rusia și Turcia, au fost incluse în sistemul relațiilor internaționale cu urmări nefaste, îndeosebi pentru Moldova. Aspirațiile locuitorilor din Principatele dunărene de a se elibera de sub dominația otomană, acceptând în acest sens sprijinul și ajutorul Rusiei, conveneau năzuințelor expansioniste ale țarismului, care în anul 1806 ocupă cu armatele sale Principatele dunărene, în urma cărui fapt Poarta a declarat război Rusiei.

Războiul ruso-turc din anii 1806 - 1812 s-a terminat cu Tratatul de pace de la 16 (28) mai 1812 semnat la București, în conformitate cu care teritoriul dintre Nistru și Prut al Moldovei istorice a fost anexat la Rusia. Astfel, Țara Moldovei și poporul său, care pe parcursul secolelor a luptat pentru integritatea teritoriului și organizarea politico-statală proprie a fost scizionat, fapt care a dus la consecințe grave pentru organizarea statală ulterioară. Teritoriul răpit a primit denumirea de Basarabia, denumire pe care o purta, până la actul de anexare, doar partea de sud a Moldovei.

În prezentul studiu intenționăm să elucidăm repercusiunile anexării Basarabiei la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton, care suferă modificări serioase în perioada ocupației țariste, dar și celei sovietice cu urmări nefaste de durată, care se resimt până în prezent.

I. Implementarea și caracterul sistemului rusesc de administrație în Basarabia

Teritoriul Basarabiei anexat la Imperiul Rus avea o suprafață de 45 360 km², fiind cu 7400 km² mai mare decât teritoriul din dreapta Prutului a Principatului Moldova. Aici erau 5 cetăți, 17 târguri și 685 de sate cu o populație de 482 630 locuitori [1]. El era alcătuit din ținuturile Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Soroca, Iași, care până în 1812 erau sub jurisdicția domnitorului Moldovei, ținuturile Bender, Tomarov și Akkerman formate pe teritoriul fostelor raiale turcești, care au fost retrocedate Moldovei în 1807.

Conform recensământului oficial rus din 1816, populația totală a Basarabiei era de 491 500 locuitori, dintre care: 420 000 români (85,5%), 39 300 ruși și ucraineni (8%), 2500 bulgari și găgăuzi (0,5%), 20 600 evrei (4,2%), alte naționalități 9100 (1,8%) [2].

Imediat după actul de anexare forțată a Basarabiei, autoritățile țariste purced la reorganizarea sistemului de administrație din acest teritoriu, care parcurge trei etape.

Etapa administrației provizorii (1812-1818). Prin adoptarea la 23 iulie 1812 a *Regulamentului privind administrarea provizorie a Basarabiei*, urmat de adoptarea la 2 februarie 1813 a *Legii despre instituirea a două departamente și a adunării lor comune*, precum și prin punerea în aplicare a diferitor instrucțiuni care reglementau diverse domenii de activitate s-a inițiat demolarea sistemului tradițional autohton de administrație și instituirea treptată a sistemului rusesc de administrație. La această etapă în organizarea administrativă a Basarabiei s-a ținut seama, într-o anumită măsură, de organizarea sistemului anterior de administrație, fiind păstrate, în temelii, fostele instituții administrative locale.

Cât privește instituțiile administrative de nivel regional, apoi în conformitate cu actele normative menționate mai sus, ele au fost divizate în autorități *civile* și autorități *militare*. Autoritățile civile erau conduse de guvernatorul civil, iar trupele militare și garnizoanele cetăților se aflau în subordinea comandantului militar al Basarabiei. Primul guvernator civil în Basarabia a fost băștinașul Scarlat Sturza, iar comandant militar al regiunii a fost numit I.M.Hartingh, general-maior, comandantul cetății Hotin. Rusia ajustează sub modelul rusesc și situația bisericii din Basarabia, numindu-l în fruntea ei pe Gavriil Bănulescu-Bodoni, care prin decretul din 21 august 1813 devine Mitropolit al Basarabiei.

Guvernatorul civil stătea în fruntea administrației regionale și în această calitate exercita conducerea întregii activități administrative, numind cadrele din Cancelaria administrației civile, formată pentru asistența acestuia, și ispravnicii de ținuturi.

Cancelaria administrației civile a fost abilitată cu atribuții executive, fiind alcătuită din două departamente. Primul departament se ocupa de problemele de legislație, judecătorești, poliție și învățământ. Al doilea departament se preocupa de statistică, populație, venituri, vămi, comerț și industrie. La 2 februarie 1813, Cancelaria administrației civile a fost reorganizată în Guvernul regional al Basarabiei.

La etapa administrației provizorii, în Basarabia au fost menținute vechea organizare administrativ-teritorială și instituțiile administrative de nivel local. Astfel, ținuturile erau administrate de către ispravnici, care erau numiți în funcție de guvernatorul civil pe un termen de un an. Ispravnicii aveau atribuții administrative, judecătorești, fiscale și de asigurare a ordinii publice. Întrucât la acea etapă nu exista un act normativ care ar fi reglementat obligațiile ispravnicilor, ei își exercitau atribuțiile mai mult conform cutumelor și uzanțelor

locale, care deseori erau tălmăcite în mod diferit și care stârneau deseori disfuncționalități în activitatea ispravnicilor și duceau la comiterea din partea lor a multor nelegiuiri.

Sistemul administrativ ce se implementa în Basarabia și caracterul lui declarat provizoriu, făcea să se înțeleagă că acesta constituie o etapă tranzitorie spre o administrație mai desăvârșită. Însă procesul se desfășura destul de controversat. Pe de o parte, nobilimea locală opta pentru menținerea instituțiilor administrative tradiționale, iar pe de altă parte, autoritățile rusești, insistau asupra uniformizării administrației din Basarabia cu cea din guberniile rusești. Aceste stări de spirit duceau deseori la tensiuni, care au determinat în cele din urmă oficialitățile rusești să inițieze unele reorganizări în sistemul administrativ al Basarabiei[3].

Astfel, guvernul țarist a introdus în ianuarie 1816 în Basarabia o funcție administrativă nouă, cea de *namesnic*, ca rezident imperial subordonat direct țarului. În această funcție a fost numit general-locotenentul A.N. Bahmetiev, care deținea concomitent și funcția de guvernator al Podoliei. El avea sarcina să asigure administrarea Basarabiei conform regulamentelor existente și să supravegheze întreaga activitate administrativă din regiune. Pentru aceasta, *namesnicul* era abilitat cu împuterniciri nelimitate. Introducerea instituției *namesnicului* a diminuat esențial rolul guvernatorului civil al Basarabiei, atribuțiile căruia devin mai limitate.

În așa fel, în condițiile sistemului de administrație provizorie inițiat în 1812 cu redimensionările efectuate ulterior, inclusiv instituirea funcției de *namesnic*, se observă o tendință de centralizare a puterii prin implementarea treptată în Basarabia a unor instituții și practici administrative rusești.

Etapa autonomiei administrative (1818-1828). Referitor la noțiunea de *autonomie a Basarabiei* în cadrul Imperiului Rus, profesorul universitar Sergiu Cornea, preocupat de această problemă investigățională, consideră „*că ea nu reflectă adecvat esența acestei perioade și e puțin exagerată.*” Perioada respectivă poate fi definită, după părerea dumealui „*ca o autonomie administrativă limitată și provizorie*” [4]. Ținem să împărtășim această opinie, deoarece, după natura lor, toate reorganizările administrative produse la această etapă au avut tendințe vădite de amplificare în Basarabia a sistemului rusesc de administrație. În aceste condiții, întradevăr nu putem vorbi despre o autonomie administrativă deplină.

Perioada autonomiei Basarabiei a fost inițiată prin promulgarea la 29 aprilie 1818 la Chișinău, de către țarul Rusiei Aleksandru I, a unui nou regu-

lament intitulat *Așezământul obrazovaniei oblastei Basarabiei*. În rescriptul său din 1818, țarul Aleksandru I scrie: „Oblastia Basarabiei păstrează compoziția ei națională și, prin urmare, primește și o formă specială a administrației. Am văzut această țară și, dacă Autotputernicul va binevoi, am s-o mai văd. Cred că am să gădesc în ea, în fiecare pas, roadele instituțiilor mele și, împreună cu aceasta, probele zelului și sârguinței funcționarilor, care vor fi însărcinați cu conducerea acestei instituții”[5]. Cu toate că țarului nu i-a fost dat să mai vadă „această țară”, spusele lui au fost treptat implementate, ecoul lor resimțindu-se și astăzi.

Acordând Basarabiei statutul de autonomie administrativă, autoritățile ruse conștientizau necesitatea aplicării față de teritoriul anexat a unor metode mai subtile pentru a câștiga sprijinul nobilimii locale, care, fiind afectată de dezmembrarea Moldovei istorice, se orienta mai mult spre valorile europene decât spre civilizația rusă. În acest sens, menționăm rolul *Cosiliului Suprem* ca organ suprem executiv, administrativ și judecătoresc al regiunii în care din cei 11 membri, 6 reprezentau nobilimea locală. Instituirea și funcționarea acestui organ semnifică caracterul specific al sistemului administrativ al Basarabiei la etapa respectivă, spre deosebire de etapa anterioară, cea provizorie, precum și spre deosebire de alte regiuni ale Imperiului Rus.

Pe parcursul celor zece ani, cât a funcționat Consiliul Suprem, din 1818 și până în 1828, în activitatea lui s-au observat și anumite disfuncționalități exprimate, alături de altele, și prin faptul că membrii lui aleși din partea nobilimii locale nu cunoșteau îndeajuns legislația, tehnicile administrative și limba rusă, iar membrii numiți de către țar nu cunoșteau legile locale, sistemul tradițional de administrație din Basarabia și limba localnicilor. Starea de lucruri creată genera deseori unele tensionări între funcționarii locali și cei ruși. Aceasta și alte cauze au determinat un randament scăzut al activității Consiliului Suprem.

Alături de instituțiile ce au activat anterior, cum ar fi *Guvernatorul civil*, *Guvernul regional* alcătuit din cele două departamente, cel executiv și cel economic, au fost instituite și unele funcții noi, preluate din sistemul rusesc, cum ar fi cele de *procuror regional* și *procuror ținutal*, abilitați cu dreptul de a inspecta instituțiile administrative din Basarabia. Printre instituțiile noi create se mai numără: *Direcția sanitară regională*; *Direcția vamală de circumscripție*; *Oficiul poștal regional*; *Oficiul cadastral al regiunii*; *Arhitectul regional*. În activitatea lor, aceste instituții administrative, dar și cele de nivel local, se conduceau de legile și regulamentele Imperiului Rus. În așa fel, în pofida declarării formale a autonomiei administrative, devine tot mai

evidentă infiltrarea în activitatea administrativă din Basarabia a regulilor și practicii administrative rusești.

După cum putem observa, odată cu implementarea prevederilor „Așezământului” din 1818, în sistemul administrativ din Basarabia au intervenit schimbări atât de ordin instituțional, cât și funcțional. Aceste procese erau însoțite de preluarea unor vicii specifice sistemului rusesc de administrație exprimate în abuzul administrativ, nerespectarea legilor, delapidarea averii publice, formalismul în abordarea problemelor, gradul înalt de corupție în organele administrative. De rând cu aceasta, se observă reducerea rolului și influenței funcționarilor moldoveni în cadrul instituțiilor administrative și creșterea, prin impunerea voinei lor, a funcționarilor ruși angajați în sistemul administrativ din Basarabia.

Etapa consolidării sistemului rusesc de administrație (1828-1917). Prin adoptarea la 29 februarie 1828 a *Așezământului pentru ocârmuirea oblastei Basarabiei*, se pune începutul, celei de-a treia etape în evoluția transformărilor administrative din Basarabia și ajustarea lor la rigorile administrației de tip rusesc. La această etapă, care a durat, de fapt, până în anul 1917, în sistemul administrativ al Basarabiei au avut loc schimbări radicale, atât de ordin structural, cât și funcțional, constituind, prin esența lor, implementarea definitivă și deplină a sistemului rusesc de administrație, pentru care erau caracteristice tendințe vădite spre centralizarea și uniformizarea administrației tuturor teritoriilor din componența Imperiului Rus.

Cu toate că Basarabiei i se păstra formal titulatura de regiune, de fapt a fost instituit un regim administrativ de tip gubernial. După cum consemnează I. Zablorschi, „Regulamentul” lui Voronțov făcea ca „toată puterea de acum se concentra în mâinile guvernatorului general, autonomia locală e desființată, legile moldovenești sunt înlocuite cu cele rusești, limba moldovenească e scoasă din actele publice, făcând loc celei ruse, încercări serioase de rusificare urmau să se facă și în instituțiile de cult și de cultură” [6].

Regiunea Basarabia a fost inclusă în componența guvernământului general al Novorosiei. Astfel, Novorosia și Basarabia constituiau o unitate administrativ-teritorială cu un guvernământ general comun. În ceea ce privește organizarea internă a teritoriului, vom menționa că *ținuturile* din Basarabia, ca unități administrativ-teritoriale, au fost transformate în *județe*. Au fost organizate șase județe, și anume: Hotin, Iași (cu reședința la Bălți), Orhei (cu reședința la Chișinău), Bender, Akkerman, Ismail.

În conformitate cu „Așezământul” din 1828 instituția namesnicului a fost lichidată, funcțiile acestuia fiind preluate de *guvernatorul general*, care era

reprezentantul țarului și al autorităților centrale în teritoriu. În această calitate, guvernatorul general promova voința puterii centrale, supraveghea activitatea tuturor instituțiilor regionale. Primul guvernator general al Basarabiei a fost M.S. Voronțov. Succesorul lui, cu începere din 1854, a fost P. Fiodorov.

Din administrația regională mai făceau parte următoarele instituții: Consiliul regional; Cărmuirea regională (Uprava); Palatul haznanei; Judecătoria penală; Judecătoria civilă; Judecătoria de conștiință. Instituțiile administrative de nivel regional promovau prin activitățile desfășurate modelul rusesc de gestionare a afacerilor publice și tot mai activ impuneau stilul administrativ centralizat bazat pe o construcție ierarhică și rigidă a autorităților publice și pe o politică de deznaționalizare a valorilor autohtone.

Administrația de nivel local era reprezentată în Basarabia, la etapa respectivă, de către instituțiile județene, orășenești și sătești, iar cu începere din 1870, și de către instituțiile administrative de voloste. Volostea, ca unitate administrativ-teritorială, întrunea câteva sate. Administrația volostei, cu sediul în unul din sate era alcătuită din: adunarea volostei; șeful de voloste; cărmuirea volostei; judecătoria de voloste.

Prin acțiunile întreprinse în conformitate cu prevederile „Așezământului” din 1828, în Basarabia a avut loc consolidarea și centralizarea treptată a sistemului rusesc de administrație, prin crearea instituțiilor guberniale comune pentru toată Rusia, după care a urmat introducerea în toate sferele vieții publice a limbii ruse și antrenarea în sistemul administrativ a cadrelor venite din Rusia.

Instituțiile administrative din Basarabia s-au uniformizat definitiv cu structurile administrative ale Imperiului Rus odată cu realizarea în anii 60-70 ai secolului al XIX-lea a reformei *zemstvelor*, reformei *orășenești* și reformei *judiciare*. Aceste și alte reforme au fost condiționate de necesitatea ajustării vechiului sistem al autocrației la situația nouă alimentată de transformările burgheze din Rusia, după lichidarea în 1861 a șerbiei.

După aplicarea reformelor nominalizate mai sus, în Basarabia a fost instituit definitiv un sistem de administrație tipic rusesc. În anul 1873, Basarabia a fost transformată, prin decizia Consiliului de Stat al Rusiei, aprobată de Aleksandru al II-lea, în *gubernie*. Aceasta a fost o constatare juridică a unor realități existente de mai mult timp. În fruntea ierarhiei administrative guberniale era guvernatorul, care prezida un șir de instituții și diverse comitete menite să contribuie la buna administrare a guberniei Basarabia.

Astfel, pe parcursul a mai bine de o sută de ani în Basarabia a fost treptat implementat sistemul rusesc de administrație, care s-a menținut până în anul

1917. Acest lucru a contribuit în mare măsură la deznaționalizarea sistemului administrativ, care, la rândul său, a influențat toate sferele vieții politice și social-economice din Basarabia.

II. Modificările treptate în regimul politic și sistemul administrativ al Basarabiei

Către anul 1917 situația din Imperiul țarist, al cărei parte componentă era și Basarabia, devine destul de complicată, mai ales după revoluțiile din februarie și octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. Ele s-au reflectat și în cea mai îndepărtată extremitate vestică a Imperiului, - Basarabia, producând aici o creștere fără precedent a conștiinței naționale a basarabenilor, trezită încă la începutul secolului de prima revoluție rusă, produsă în anii 1905-1907, când țarismul, fiind silit să cedeze, a permis editarea de ziare în limba maternă, crearea unor societăți cultural-iluministe, precum și a partidelor politice.

Astfel, în aprilie 1917, intelectualitatea basarabeană întemeiază partidul național moldovenesc sub președinția lui Vasile Stroiescu. Principalele revendicări stipulate în programul acestui partid erau: „autonomie pentru Basarabia în domeniile administrativ, economic, cultural; alegerea puterii supreme în ținut – Sfatul Țării; introducerea limbii materne a populației de bază ca limbă oficială în administrație și justiție, ca limbă de predare în școală și în serviciul religios în biserică...”[7]. Aceste idei erau susținute de către populație, fapt care a favorizat ulterior desfășurarea unor activități concrete ce țin de implementarea lor în viață.

Astfel, la 20 octombrie 1917, la Chișinău a fost convocat Congresul militarilor moldoveni, care a proclamat autonomia teritorială și politică a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse, în baza dreptului națiunilor la autodeterminare, proclamat de bolșevici. A doua hotărâre foarte importantă a fost aceea de a forma Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii.

Următorul pas în consolidarea autonomiei teritoriale și politice, prin reorganizări instituționale, l-a constituit convocarea la 21 noiembrie 1917 a ședinței Sfatului Țării, membrii căruia, în număr de 150 persoane, fuseseră propuși de către partidele politice, organele autoadministrării locale, organizațiile național-culturale. În componența Sfatului Țării intrau reprezentanți ai zece naționalități: 105 moldoveni, 15 ucraineni, 14 evrei, 7 ruși, 2 bulgari, 2 germani, 2 găgăuzi, 1 polonez, 1 armean, 1 grec [8].

În ședința din 29 noiembrie 1917, Sfatul Țării a adoptat *Legea cu privire la administrarea Basarabiei*, conform căreia puterea supremă în Basarabia

aparținea Sfatului Țării, până la convocarea Constituantei Basarabiei. Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali compus din Prim-director general și șefii directoratelor de specialitate.

Un pas important în acțiunile Sfatului Țării a fost proclamarea la 2 decembrie 1917 a Republicii Democratice Moldovenești în componența Republicii Federative Ruse. Aceasta a dat posibilitate de a amplifica acțiunile întreprinse anterior, inclusiv să se porceadă la implementarea legii nominalizate, privind formarea organelor de conducere a republicii și să se revitalizeze, de fapt, elementele statalității naționale moldovenești.

O importanță deosebită o are decizia unanimă a Sfatului Țării din 24 ianuarie 1918 privind proclamarea independenței Republicii Democratice Moldovenești. Aceasta a devenit posibil în contextul urmărilor revoluției din octombrie 1917 din Rusia și a evoluției situației internaționale. Proclamarea independenței semnifica revenirea, după o perioadă de 106 ani de ocupație rusească, la normele autohtone administrative, judecătorești, școlare, bisericesti.

Totodată, era evident că proclamarea independenței nu însemna încă soluționarea definitivă a problemei basarabene. Ea necesita soluționarea în contextul aspirațiilor populației basarabene de a uni acest teritoriu, ca o veche parte a statului moldovenesc, cu Regatul Român, lucru îndeplinit prin hotărârea Sfatului Țării din 27 martie 1918 privind unirea condiționată a Republicii Democratice Moldovenești cu România. În aceeași zi de 27 martie 1918, la Iași, Regele României, Ferdinand a promulgat Actul Unirii. Pentru populația basarabeană începe o nouă etapă istorică însoțită și de o nouă organizare administrativă, revenind la sistemul tradițional de administrație.

III. Controversele sistemului sovietic de administrație

Evenimentele care s-au succedat ca urmare a revoluției din octombrie 1917 din Rusia, inclusiv Unirea Basarabiei cu România la 27 martie 1918, au avut o influență directă asupra evoluției vieții politice și administrative a teritoriilor din stânga Nistrului, care fusese alipite la Imperiul Rus încă în rezultatul războiului ruso-turc din 1787-1791. Până atunci „teritoriul fusese disputat de cazaci, ucraineni, polonezi pentru partea de nord și turci pentru partea de sud a provinciei”[9]. În perioada ulterioară, teritoriul respectiv și locuitorii lui au fost supuși proceselor politice și administrative ale Imperiului Rus, din a cărei componență făceau parte și la care, cu începere din 1812, prin anexare forțată, se alătură și Basarabia.

După Unirea Basarabiei cu România, teritoriile din stânga Nistrului continuau să facă parte din guberniile Podolia și Herson, ulterior Odesa, care, la rândul lor, făceau parte din Republica Sovietică Socialistă Ucraineană, ce se formase între timp, și care intra, cu începere din 30 decembrie 1922, în componența Uniunii Sovietice.

În condițiile concrete create, Uniunea Sovietică întreprindea măsuri intense, inclusiv pe plan internațional, de a redobândi teritoriul Basarabiei. Promovând interesele sale de mare putere, după eșuarea conferinței din 1924 de la Viena privind problema basarabeană, în cadrul căreia România declarase hotărât că nu intenționează să renunțe la pământurile strămoșești ale poporului său, Uniunea Sovietică a purces pe calea formării în partea stângă a Nistrului a unei formațiuni statale, la apariția căreia să se poată vorbi despre legăturile ei cu Basarabia și să poată fi promovată ideea „reunificării acesteia cu RASS Moldovenească”[10].

Formarea RASS Moldovenești în componența RSS Ucrainene s-a produs la 12 octombrie 1924, la sesiunea a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina în componența a 11 raioane de pe malul stâng al Nistrului, și anume: Ananiev, Balta, Bîrzula, Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Crasnî Ocnî, Crufii (ulterior Codîma), Rîbnița, Slobozia, Tiraspol. Teritoriul noii formațiuni statale era de 8,1 mii km. pătrați în care locuiau 545,5 mii de oameni. Capitala republicii autonome a devenit la început orașul Balta, iar din anul 1929 capitala s-a transferat în orașul Tiraspol.

Congresul întâi al Sovietelor la 23 aprilie 1925 a adoptat Constituția RASS Moldovenești în conformitate cu care a funcționat sistemul administrativ al republicii autonome, până la adoptarea celei de-a doua Constituții în 1938. Practic în raioanele din stânga Nistrului a fost introdus sistemul sovietic de administrație. Astfel, organul suprem legislativ al RASS Moldovenești era Congresul Sovietelor de deputați ai muncitorilor, țăranilor și ostașilor, care urma să se convoace o dată pe an. În realitate, însă s-au făcut abateri de la aceste prevederi. În anii 1925-1927 Congresele Sovietelor din RASSM s-au convocat în fiecare an, ulterior o dată la doi ani, iar începând cu 1931 și până în 1938, sub influența cultului personalității lui Stalin, Congresele se convocabu neregulat. În total, în perioada existenței RASSM au avut loc șapte Congrese ale Sovietelor[11]. În perioada dintre congrese activa Comitetul Executiv Central, care se convoca în sesiuni, și, Prezidiumul Comitetului Executiv Central, care activa pe baze permanente.

Un alt organ de stat era guvernul republicii, care purta denumirea de Sovietul Comisarilor Norodnici și reprezenta puterea executivă. Din sistemul organelor administrației de stat mai făceau parte și Comisariatele Norodnice, ca autorități ale administrației publice de specialitate.

Sub conducerea autorităților centrale ale RASS Moldovenești activa sistemul organelor administrației locale, care cuprindea nivelul raional, orășenesc și cel sătesc. Astfel, în RASSM activau 11 Soviete raionale, două Soviete orășenești, la Balta și Tiraspol, patru Soviete de orășel, la Ananiev, Bîrzula, Râbnița, Dubăsari și 228 Soviete sătești.

O particularitate a sistemului sovietic de administrare implementat în RASSM era coexistența concomitentă a organelor de stat de toate nivelurile și a organelor de partid, care impuneau politica lor acestor organe și care, de fapt, deveneau determinante în efectuarea conducerii de stat. Sub conducerea Comitetului regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina s-au desfășurat, de fapt, toate acțiunile organelor administrative centrale și locale. Activitatea organelor de stat era substituită de către organele de partid, prin aceasta diminuându-se însemnătatea și rolul organelor de stat în realizarea funcțiilor deținute.

Sistemul sovietic de administrație prin esență se manifesta ca un regim totalitar, care a căpătat forme foarte pronunțate și datorită influenței negative a cultului personalității lui Stalin, care a afectat și sistemul administrativ din RASS Moldovenească. Sistemul administrativ din RASS Moldovenească în componența RSS Ucrainenene a fost prin esență sa un sistem autoritar, care purta amprentele unei organizări centralizate. Fiind excesiv de ideologizat și îndoctinat, el a afectat nu numai modalitățile, pârgurile și mecanismele de administrare, dar și mentalitatea atât a administratorilor, cât și a celor administrați.

Avându-și începuturile sale în RASS Moldovenească, sistemul sovietic de administrare a fost impus, prin violență de către Uniunea Sovietică și Basarabiei după reanexarea ei în 1940 și formarea RSS Moldovenești unionale.

Formarea RSS Moldovenești unionale s-a produs în rezultatul reanexării Basarabiei de către Uniunea Sovietică în 1940 ca urmare a pactului Ribbentrop-Molotov din 23 august 1939. După reanexarea forțată a Basarabiei, autoritățile sovietice au întreprins un șir de măsuri privind organizarea statală în acest teritoriu, luându-se în considerare existența în raioanele din stânga Nistrului, cu începere din 1924, a RASS Moldovenești în componența RSS Ucrainenene.

La 2 august 1940, sesiunea a VII-ea a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice a adoptat *Legea cu privire la formarea RSS Moldovenești* în componența Uniunii Sovietice. Prin această decizie Sovietul Suprem a Uniunii Sovietice și-a depășit prerogativele constituționale, el dispunând doar de dreptul de a admite noi republici în componența Uniunii Sovietice, dar nu și de a le proclama sau crea. Înființarea RSS Moldovenești unionale nu a fost, astfel, un rezultat al expresiei voinței populației și nici, cel puțin, al hotărârii reprezentanților împuterniciți de populație, ci un fruct al acțiunilor absolut arbitrare ale conducătorilor din Kremlin [12].

Totodată, proclamarea RSS Moldovenești a constituit și un act de dezmembrare teritorială a Basarabiei, ignorându-se unitatea teritorială, social-economică și culturală de secole a ei. Astfel, în componența RSS Moldovenești au intrat, de rând cu orașul Chișinău, numai șase din cele nouă județe ale Basarabiei, și anume: Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca. Celelalte trei județe: Akkerman, Ismail la sud și Hotin la nord au fost rupte din teritoriul Basarabiei și trecute în componența RSS Ucrainene.

Dezmembrarea teritoriului Basarabiei prin legea din 2 august 1940 a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice s-a făcut concomitent cu dezmembrarea teritoriului RASS Moldovenești. În componența RSS Moldovenești unionale au intrat orașul Tiraspol și numai șase din cele paisprezece raioane existente la moment în RASS Moldovenească, și anume: Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Râbnița, Slobozia, Tiraspol. Celelalte raioane ale fostei RASS Moldovenești au fost incluse în componența RSS Ucrainene. Astfel, în componența Ucrainei s-au pomenit 18 procente din teritoriul Moldovei istorice, aceasta constituind o mare nedreptate și nelegiuire săvârșită de organele sovietice.

Conform Constituției RSS Moldovenești din 10 februarie 1941, temelia politică a statului o constituiau sovietele, iar baza economică a lui – proprietatea obștească asupra mijloacelor de producție. Aceasta schimba radical sistemul politic și economic existent până atunci în Basarabia, atrăgând după sine și constituirea unui sistem de administrație diferit de cel precedent.

Sistemul sovietic de administrație, preluat și implementat în RSS Moldovenească, își avea și caracteristicile sale de funcționare, pentru care erau proprii semnele modelului administrativ de comandă, realizat pe baza principiului centralismului democratic și a unei conduceri foarte rigide de partid. Organele de partid substituiau activitatea organelor de stat de toate nivelurile, minimalizându-le rolul în efectuarea conducerii de stat și admițând chiar acte nelegitime exprimate în represiuni politice, deportări ale populației, fără nici o vină.

Activitățile de implementare a sistemului sovietic de administrație în RSS Moldovenească au fost temporar întrerupte în legătură cu dezlănțuirea la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania hitleristă și aliații ei împotriva Uniunii Sovietice. Reinstaurarea sistemului sovietic s-a produs în anul 1944 și a fost predeterminată de evenimentele de pe frontul sovieto-german. În legătură cu retragera trupelor germane și a aliaților săi de pe teritoriul sovietic, cu începere de la 30 mai 1944 și până la sfârșitul lunii august 1944, a fost treptat preluată conducerea de către comandamentul militar sovietic și pe teritoriul Basarabiei, care ulterior a restabilit sistemul sovietic de administrație prin formarea organelor centrale și locale ale puterii.

În perioada anilor 1944-1991, în RSS Moldovenească, în calitate de organ legislativ a funcționat *Sovietul Suprem*, având douăsprezece legislaturi. Puterea executivă era exercitată de *Sovietul Miniștrilor* și de organele centrale de specialitate. Administrația locală era exercitată de către sovietele locale, organizate pe două niveluri.

Regimul politic și sistemul administrativ existent în Uniunea Sovietică, inclusiv în RSSM reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat prin utilizarea pârghiilor partiinico-administrative de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat. În anii șaizeci ai secolului al XX-lea în Uniunea Sovietică a început să fie promovat un curs care prevedea o ușoară lărgire a drepturilor republicilor unionale, inclusiv în procesul decizional. În realitate aceasta purta un caracter declarativ, monopolul adoptării deciziilor fiind deținut în continuare de organele unionale de partid.

Presimțind ineficiența sistemului administrativ existent, spre sfârșitul anilor 70-începutul anilor 80 ai secolului al XX-lea se fac unele încercări de a pune accentul pe lărgirea și sporirea rolului sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, pornindu-se de la premiza că acestea erau organe ale puterii aflate cel mai aproape de popor. Documentele adoptate și măsurile întreprinse în această direcție, nu au dat rezultatele scontate datorită practicii nocive de substituire a activității sovietelor de toate nivelurile, inclusiv a celor locale, de către organele de partid.

Către acea perioadă, în contextul schimbărilor de ordin politic, economic și social a țării, prin adoptarea la 8 octombrie 1977 a unei noi Constituții a Uniunii Sovietice și la 15 aprilie 1978 a unei noi Constituții a RSS Moldovenești s-a fundamentat rolul conducător al Partidului Comunist al Uniunii Sovietice în societate, prin aceasta acordându-i-se misiunea de arbitru suprem în sistemul politic, inclusiv în procesul formării și activității sovietelor. Prin aceasta a fost

diminuată substanțial misiunea sovietelor de toate nivelurile, ca organe ale puterii de stat.

Aceasta a condiționat aprofundarea crizei sistemului politic sovietic pentru care erau caracteristice: centralizarea exesivă a puterii de stat; substituirea activității organelor de stat de către organele de partid; nerecunoașterea principiului separației puterilor în stat; lipsa pluralismului politic și rolul monopolist al partidului comunist în societate; ideologizarea și îndoctrinarea unilaterală a întregului sistem al vieții sociale [13].

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului politic sovietic, ceea ce a condus în ultimă instanță, la intersecția anilor optzeci-nouăzeci ai secolului trecut, la prăbușirea lui, sub defecțiunile proprii construcției, ca urmare a ineficienței, prin definiție a unui atare sistem, care nu a fost în stare să concureze cu sistemele politice democratice occidentale.

IV. Calea spre Independența Republicii Moldova și impedimentele edificării sistemului democratic de administrație publică

În cadrul procesului de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste, inițiate în anul 1985, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul politic și administrativ existent, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice demarate în societate. În condițiile inițierii unor transformări radicale în sistemul politic și administrativ al societății, care și-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societății, spre valorile general-umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, s-a inițiat reformarea multor sfere ale vieții sociale, inclusiv a sistemului de administrație publică.

Aceste transformări semnificau trecerea organizării sociale într-o nouă calitate. Ele și-au găsit reflectare în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990 [14], Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 [15], care au legiferat opțiunile poporului pentru aceste valori, menite să devină conținutul principal al activității de edificare a noului sistem politic, prin excluderea conducerii de partid și desemnarea principiului separării și colaborării puterilor, în calitate de principiu de bază în organizarea și funcționarea instituțiilor statului.

Realizarea prevederilor acestor documente politice a lansat procesul de demontare a sistemului totalitar de comandă, semnificând și schimbarea esenței puterii de stat care, având aceeași sursă de investire – poporul, a căpătat metode cu totul noi de realizare. Cu toate că administrația publică rămânea

încă afectată de moștenirea trecutului, în același timp, se deschidea calea spre unele schimbări exprimate, deocumdată în niște viziuni și reprezentări despre o administrație publică modernă. Aceste reprezentări au căpătat un conținut nou odată cu instituționalizarea la 3 septembrie 1990 a funcției prezidențiale, care a deschis posibilități reale de sporire a eficienței puterii de stat, de intensificare a rolului puterii executive și de îmbunătățire a interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat [16].

În procesul evoluției transformărilor democratice, la 5 iunie 1990, prin modificarea Constituției RSS Moldovenești, sintagma RSS Moldovenească a fost înlocuită cu denumirea RSS Moldova, iar la 23 mai 1991 Sovietul Suprem al RSS Moldova a adoptat *Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova* [17]. În corespundere cu aceste modificări au fost schimbate și denumirile altor autorități publice, inclusiv ale organelor administrației publice, urmate și de unele schimbări de esență în organizarea și funcționarea lor.

Un pas important în evoluția sistemului politic și a procesului de edificare a unui nou sistem al administrației publice îl constituie Declarația de Independență, adoptată la 27 august 1991 [18], prin care se stabilește că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric, etnic al devenirii sale naționale.

Evoluția de mai departe a reformei politice, inclusiv a schimbărilor din administrația publică a condus la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova, care a deschis calea spre crearea cadrului normativ al statului de drept, inclusiv în domeniul administrației publice. Pe această temelie juridică și într-un spațiu politic creat de Constituție a început procesul de edificare a instituțiilor noi, specifice unei administrații publice moderne.

În același timp, vom menționa că practica celor peste douăzeci de ani de Independență ne demonstrează că procesul de modernizare a administrației publice în Republica Moldova poartă un caracter exagerat de tergiversat, întâmpinând un șir de impedimente care își au originea în mediile administrative anterioare. El este însoțit de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor reformatoare. Asupra acestei stări de lucruri și-au lăsat amprenta și lipsa unor viziuni strategice asupra dezvoltării țării, indeterminismul valoric și identitar, în mare măsură, reminiscentele unei mentalități perimate a unei

părți a clasei politice și a unei părți a populației. Reminiscențele unei astfel de mentalități au fost acumulate și înrădăcinate în cadrul sistemelor anterioare de administrație, inclusiv în cadrul sistemului sovietic. Ea își găsește expresie în dispoziții nostalgice despre trecutul neândepărtat, precum și în manifestări separatiste, ca cele din raioanele estice ale țării, care unilateral au ieșit de sub jurisdicția organelor constituționale ale Republicii Moldova, fapt care a condus la dezintegrarea teritorială a țării cu susținerea, spriginul și contribuția Federației Ruse, care continuă să pretindă la hegemonismul său în această zonă.

Depășirea acestor obstacole trebuie să reprezinte linia de subiect și acțiune în activitatea autorităților statului, chemate să asigure, în continuare, evoluția democratică și ireversibilă a sistemului politic, asigurarea integrității teritoriale a țării și modernizarea administrației publice.

Aceasta presupune însușirea învățămintelor din trecutul istoric, reevaluarea rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice cu creșterea concomitentă a rolului comunităților locale în exercitarea administrației. Acest obiectiv poate fi realizat prin ajustarea administrației publice a Republicii Moldova la standardele europene, ceea ce îi va permite să accelereze procesul de aderare la Uniunea Europeană și, prin aceasta, să se producă reintegrarea teritoriilor istorice afectate de anexarea din 1812, în cadrul spațiului administrativ european.

Referinte:

1. Ion Nistor, *Istoria Basarabiei*, Chișinău, 1991, pag.179.
2. G. Murgaci, *La population de la Bessarabie*, Paris, 1920, pag.19. Citat după Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, pag. 126.
3. Sergiu Cornea, *Redeminsionarea structurii administrative a Basarabiei în anii 1816-1818 // Administrarea publică, revistă metodico-științifică*, 2001, nr.3.
4. Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag.61.
5. Paul Gore, *Anexarea Basarabiei (Schiță istorică)*, În monografia *Basarabia*, sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, pag.165.
6. I. Zablorschi, *Istoria // În monografia Basarabia*, sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, pag.,137-138.
7. Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, pag. 180.

8. Mihail Bruhis, opera citată, pag.185.
9. Olivian Verencea, *Administrația civilă română în Transnistria 1941-1944*, Ediția a doua îngrijită de Șerban Alexianu, București, Editura Vremea, 2000, pag. 60.
10. Mihail Bruhis, opera citată, pag. 166-167.
11. M.Platon, S.Roșca, A.Roman, T.Popescu, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, AAP, 1988, pag. 353-354.
12. Mihail Bruhis, opera citată, pag. 289.
13. Aurel Sîmboteanu, *Determinante conceptual-metodologice și applicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice*// În materialele conferinței științifice internaționale din 15-16 octombrie 2010, CEP USM, pag.13-29.
14. *Declarația suveranității RSS Moldova // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.
15. *Decretul cu privire la puterea de stat // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.
16. *Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al Republicii Sovietice Socialiste Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova din 3 septembrie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 9
17. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1991, nr.7-10, pag. 6.
18. *Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991 // Moldova Suverană*, 1991, 28 august.

PROIECTUL STRATEGIEI NAȚIONALE DE DESCENTRALIZARE: ÎNTRE INTENȚII ȘI DECLARATISM

*Materiale ale sesiunii de comunicări științifice,
„Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani
de Independență” din 29-30 octombrie 2011,
Caietul științific al ISAM, nr.5, 2012*

SUMMARY

Public administration reform is impossible without the administrative decentralization, which is designated as a priority task into the Government of the Republic of Moldova Work Program for the 2011-2014 years. The development and submission of the National Decentralization Strategy Project for the public debates is an action for launching administrative decentralization policy and an intention on providing conditions for expression of local autonomy.

In this study it is analyzed the good intentions of the current Moldavian Government to achieve the decentralization in seven areas of intervention, as following: decentralization of services and responsibilities; financial decentralization; decentralization of patrimony; local development; administrative capacity; institutional capacity of local public administration; democracy, ethics, human rights and gender equality. At the same time, it concludes the declarative nature of many provisions of the National Decentralization Strategy, which diminishes the credibility of this document.

Scopul prezentului studiu constă în analiza Proiectului Strategiei Naționale de Decentralizare și influența acestuia asupra procesului de reformare a administrației publice din Republica Moldova. Realizarea acestui scop presupune elucidarea unor viziuni asupra reformei administrației publice, descentralizării administrative conținute în Programul de Guvernanță pentru perioada 2011-2014 și, desigur, analiza propriu zisă a Proiectului

Strategiei Naționale de Descentralizare din perspectiva modernizării administrației publice.

Reforma administrației publice reprezintă o activitate complexă, prin aceasta subînțelegându-se implementarea unor principii noi în organizarea și funcționarea administrației publice, folosirea unor concepte și strategii capabile să producă schimbări calitative în activitatea administrativă, să modernizeze sistemul de relații între autoritățile administrației publice de diferite niveluri, să producă mutații de mentalitate pentru cei ce administrează, dar și pentru cei administrați.

Vom menționa că pentru Republica Moldova este caracteristic desfășurarea tergiversată a reformei administrației publice, proces condiționat de lipsa unei Strategii clare pe termen mediu și lung în domeniul reformei administrației publice, de inconsecvență și neconsecutivitate a acțiunilor desfășurate, de o politică de cadre defectuoasă, exprimată în exces de politizare, ideologizare, delitivism, dar în ultimul timp și de mafiotizare.

Dacă să luăm în considerare tentativele de restabilire a verticalei puterii sub guvernarea comunistă, care au condiționat stagnarea proceselor de reformare și chiar o involuție a lor, apoi devin destul de clare acțiunile guvernării actuale, care depune eforturi considerabile pentru demontarea verticalei puterii și desfășurarea într-o albie democratică a reformei administrației publice. Despre aceasta ne convingem analizând prevederile Programului de Guvernare pentru perioada 2011-2014, care stabilește următoarele priorități: a) integrarea europeană; b) reintegrarea țării; c) politică externă eficientă și echilibrată; d) supremația legii; e) combaterea sărăciei, servicii publice de calitate; f) creștere economică durabilă; g) descentralizarea puterii.

Descentralizarea puterii se întrevide prin aplicarea în continuare a principiilor și normelor europene în domeniul administrației publice și demontarea definitivă a „verticalei puterii”. Demontarea verticalei puterii se poate de efectuat prin reformarea administrației publice centrale, crearea condițiilor reale de manifestare a autonomiei locale, precum și printr-o dezvoltare locală și regională echilibrată.

În domeniul descentralizării și autonomiei locale, Guvernul pe prim plan plasează aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare, elaborarea și aprobarea strategiilor sectoriale de descentralizare. Necesitatea elaborării acestor strategii se argumentează prin faptul că descentralizarea reprezintă un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității adminis-

trative a unităților administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice din responsabilitatea acestora.

Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare supus în prezent debaterilor publice, reprezintă un document complex care prevede mai multe acțiuni chemate să asigure o descentralizare reală a puterii de stat. Proiectul definește situația actuală, problemele existente, tendințele de dezvoltare a sistemului administrației publice locale din Republica Moldova pe un termen mediu și expune viziunea de dezvoltare a administrației publice locale în următorii ani.

În viziunea noastră, elaborarea Strategiei nominalizate era cazul să se producă anterior adoptării, în anul 2006, a Legii privind descentralizarea administrativă. În cazul nostru, a fost adoptată mai întâi legea nominalizată și numai după cinci ani se propune Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare, fapt care vorbește despre o abatere de consecutivitate a proceselor desfășurate și de dezechilibru în logica internă a acestora.

Proiectul Strategiei identifică câteva direcții de descentralizare, și anume: a) descentralizarea serviciilor și competențelor; b) descentralizarea financiară; c) descentralizarea patrimonială; d) dezvoltarea locală; e) capacitatea administrativă; f) capacitatea instituțională a administrației publice locale; g) democrația, etica, drepturile omului și egalitatea de gen.

În continuare vom analiza prevederile fiecărei din aceste direcții pasibile descentralizării.

a) Descentralizarea serviciilor și competențelor

În partea constatativă se menționează că la etapa actuală avem o delimitare incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Transferul competențelor se produce fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea acestora. Se observă o intervenție exesivă a autorităților administrației publice centrale și a administrației publice locale de nivelul al doilea în procesul de gestionare a resurselor financiare de către administrația publică locală de nivelul întâi. Suntem martorii unui statut incert al serviciilor descentralizate și confuzia dintre acestea și serviciile desconcentrate.

În continuare, Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare propune unele acțiuni chemate să amelioreze starea de lucruri constatată. Dar vom menționa că atât obiectivul specific în acest domeniu, precum și acțiunile prioritare planificate sunt formulate într-un stil declarativ. Astfel, obiectivul spe-

cific prevede că procesul de reformă se va finaliza cu existența 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, astfel, încât serviciile publice să poată fi furnizate într-un mod neîngrădit, eficient, eficace, asigurând un nivel minim de calitate a prestației.

Același stil declarativ îl regăsim în formularea acțiunilor prioritare, care prevăd elaborarea nomenclatorului competențelor proprii ale APL de nivelul întâi și al doilea, evaluarea necesității de resurse financiare alocate furnizării eficiente și eficace a competențelor transferate către administrația publică locală, perfecționarea mecanismului instituțional la nivel local, în vederea asigurării implementării principiului egalității de gen în politicile de dezvoltare locală.

b) Descentralizarea financiară

Și la această direcție de descentralizare, pentru început se fac unele constatări din care deducem că pentru administrația publică locală este caracteristică o autonomie fiscală limitată în ceea ce privește impozitele și taxele locale, un potențial fiscal insuficient, o lipsă a stimulentele de extindere a bazei fiscale. Se observă o dependență bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior. Se practică transferurile financiare în doi pași: raion-sat(comună).

Vom reitera și aici că atât obiectivul specific în domeniul descentralizării financiare, precum și acțiunile prioritare planificate sunt formulate, deosemena într-un stil declarativ. Ca obiectiv specific se stabilește perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel, încât să asigure autonomia financiară a administrației publice locale, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor. Despre necesitatea perfecționării actualului sistem de finanțe publice locale se vorbește deja de două decenii la rând, prin această repetare nu se rezolvă nimic, dacă nu vor fi întreprinse acțiuni concrete în acest domeniu.

Cu regret, spiritul declarativ îl regăsim și în formularea acțiunilor prioritare în compartimentul respectiv al Proiectului Strategiei Naționale de Descentralizare. Astfel, printre acțiunile prioritare se menționează consolidarea bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor, reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze

obiective și previzibile, cu separarea bugetelor administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, consolidarea managementului financiar la nivelul administrației publice locale, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice. Considerăm că acestea sunt acțiuni strict necesare de efectuat, dar modul în care ele sunt expuse și faptul că nu sunt plasate în anumite intervale de timp le face să poarte un caracter declarativ, cu toate că intențiile sunt salutare.

c) Descentralizarea patrimonială

Una din problemele cu care se confruntă administrația publică locală la etapa actuală este cea a resurselor materiale necesare pentru exercitarea funcțiilor și prestarea serviciilor către populație. În acest sens, o însemnătate deosebită o are descentralizarea patrimonială. Ea este afectată în prezent, după cum se constată în Proiectul Strategiei, de delimitarea parțială și incertitudinea regimului juridic al proprietății de stat și proprietății unităților administrativ-teritoriale (UAT), inclusiv al bunurilor din domeniul public și din domeniul privat, atât al statului, cât și al UAT. Avem parte de o reglementare insuficientă a raporturilor patrimoniale dintre UAT, stat și alți subiecți de drept. Situația din acest domeniu este afectată și de gestionarea ineficientă a patrimoniului, condiționată de incertitudinea dreptului de proprietate asupra infrastructurii, inclusiv a întreprinderilor municipale.

După expunerea acestor constatări, Proiectul Strategiei fixează drept obiectiv specific crearea și implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări locale, modernizarea organizării și managementului serviciilor publice locale, pentru ca acestea să dispună de capacitate pentru spriginirea programelor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.

Printre acțiunile prioritare în domeniul descentralizării patrimoniale se evidențiază perfecționarea cadrului legal privind abilitarea administrației publice locale cu capacitate și instrumente de impulsare a procesului de dezvoltare economică locală, crearea și dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru implementarea strategiilor. Și aceste formulări suferă de declaratism, fapt ce denotă mai degrabă o intenție de rezolvare a problemelor din acest domeniu și nu o identificare de soluții concrete.

d) Dezvoltarea locală

Procesul de descentralizare presupune și acțiuni din sfera dezvoltării locale și regionale echilibrate prin crearea și implementarea mecanismelor de

asigurare a unei dezvoltări locale durabile, modernizarea organizării și managementului serviciilor publice locale. Aceste servicii urmează să dispună de capacități pentru sprijinirea programelor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.

Formulând astfel obiectivul specific pentru dezvoltarea locală, proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare determină și acțiunile prioritare din acest domeniu. Pe prim plan se plasează perfecționarea cadrului legal privind abilitarea administrației publice locale cu capacități și instrumente de impulsivitate a procesului de dezvoltare economică locală. Aceasta presupune realizarea unei analize complexe a cadrului legislativ și normativ existent care reglementează competențele administrației publice locale în domeniul dezvoltării economice locale.

La același compartiment, Proiectul Strategiei mai prevede crearea și dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea Planurilor Urbanistice Generale și strategiilor. Numărul mic de localități care dispun de astfel de Planuri se explică prin lipsa resurselor financiare locale și centrale pentru realizarea și implementarea acestor documente strategice, precum și prin lipsa capacităților profesionale de realizare a planificării strategice. Din aceasta derivă prevederile Proiectului Strategiei de a elabora și desfășura cursuri de instruire a cadrelor preocupate de elaborarea proiectelor și atragerea resurselor în domeniul dezvoltării locale. Se mai preconizează că la nivel regional vor fi identificate posibilități de asigurare a consultației continue în domeniul atragerii resurselor financiare externe pentru elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea Planurilor Urbanistice Generale și strategiilor de dezvoltare.

e) Capacitatea administrativă

Eficiența administrației publice depinde, de rând cu altele, și de capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale. În conformitate cu prevederile Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006, o unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revine. Din aceasta putem deduce că dezvoltarea descentralizării administrative și consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale crează condiții mai favorabile pentru implementarea autonomiei locale.

Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare la acest compartiment constată fragmentarea executivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova, fapt care denotă un adevăr. În general, se consideră ca pot avea capacitate administrativă unitățile administrativ-teritoriale cu o populație nu mai puțin de 5000 locuitori. În Republica Moldova 86% din unitățile administrativ-teritoriale au mai puțin de 5000 de locuitori. Mai mult de 25 % din unitățile administrativ-teritoriale, prin excepție, nu corespund normei legale, adică au mai puțin de 1500 locuitori. Din aceasta și derivă capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul primăriilor.

În calitate de obiectiv specific în acest domeniu, Proiectul Strategiei prevede necesitatea creșterii capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților alese. Cu regret, nimic nu se indică cum se va reduce fragmentarea structurilor administrativ-teritoriale, în ce fel se va raționaliza organizarea lor. După cum se știe această sarcină poate fi realizată doar prin efectuarea unei reforme administrativ-teritoriale, despre care în Proiectul Strategiei nu se vorbește nimic. Ca acțiune prioritară se prevede întocmirea unui studiu privind modalitățile cele mai eficiente de creștere substanțială a capacității administrative. Și din nou nu se indică cum va fi realizată această activitate strict necesară pentru fortificarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

f) Capacitatea instituțională

Analizând situația actuală în domeniul capacității instituționale, Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare constată, că pe lângă neconcordanța funcțională determinată de limitele de personal stabilite de Guvern, funcționarea autorităților administrației publice locale este afectată și de practica defectuoasă în domeniul managementului resurselor umane, în ceea ce privește angajarea, motivarea și promovarea funcționarilor locali. Ca rezultat, aceasta conduce la un grad de atractivitate redusă a locurilor de muncă în administrația publică locală și, respectiv, la o calitate și o calificare inadecvată a personalului. Se menționează și utilizarea frecventă a unor instrumente netransparente și ilegale de recrutare a personalului, favorizarea clientelismului, nepotismului, politizarea funcției publice la nivel local. Astfel, conform studiilor elaborate în

contextul priorității de descentralizare, se atestă existența unor practici neconforme de lucru cu personalul.

Pornind de la aceste constatări, Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare formulează ca obiectiv specific pentru capacitatea instituțională, dezvoltarea unui sistem instituțional de management al resurselor umane la nivelul administrației publice locale, care ar asigura autoritatea deplină a organelor respective, recrutarea transparentă și nediscriminatorie a funcționarilor, motivația reală, stabilitatea în funcție, reducerea influenței politice a acestora, care să contribuie la îmbunătățirea competențelor profesionale ale angajaților din administrația publică locală.

Realizarea acestui obiectiv se întrevide prin desfășurarea unor acțiuni prioritare, cum ar fi: perfecționarea sistemului de instruire a personalului din administrația publică locală; asigurarea autonomiei locale cu referire la structura instituțională și politica de personal prin neadmiterea imixtiunii autorităților centrale în structurile administrației publice locale de ambele niveluri; perfecționarea managementului resurselor umane pe baze de performanță.

Considerăm că dezvoltarea capacității instituționale a administrației publice locale se poate face numai în cadrul unui sistem coerent și printr-un proces de reformă care să cuprindă funcția publică în ansamblu, atât la nivel local, cât și la nivel central, prin stabilirea unei strategii unitare de dezvoltare și perfecționare a funcționarilor publici din sistemul administrației publice.

g) Democrația, etica, drepturile omului și egalitatea de gen

Descentralizarea administrativă poate fi realizată prin mecanisme democratice, cu respectarea drepturilor și libertăților omului și prin asigurarea egalității de gen. În acest sens, Proiectul Strategiei constată că legislația Republicii Moldova garantează, în temei, autonomia administrației publice locale. În același timp, ne confruntăm cu un șir de probleme la nivelul administrației publice locale. Printre ele se evidențiază participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și decizional, procesele locale de luare a deciziilor sunt deseori netransparente și neparticipative, persistă un grad scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali, inclusiv prin egalitatea de gen, existența unei tutele exesive din partea autorităților centrale, exprimată în cazurile de imixtiune directă în activitatea cotidiană a funcționarilor locali, din partea reprezentanților instituțiilor administrației publice centrale.

Și în acest compartiment, după constatările făcute se formulează un obiectiv specific foarte delarativ care prevede crearea unui sistem instituțional

și juridic care va asigura autonomia funcțională deplină a administrației publice locale și care va oferi instrumente eficace de responsabilizare a administrației publice locale în fața populației, de facilitare a participării lor, de luptă împotriva corupției, de garantare a echității și de combatere a discriminării.

Vom menționa că și acțiunile prioritare din acest compartiment suferă de prevederi foarte abstracte și declarative, cum ar fi: îmbunătățirea sistemului de alegeri la nivelul administrației publice locale, astfel încât să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea și competența aleșilor locali; identificarea unor modalități de responsabilizare a aleșilor locali în vederea consolidării legăturii cu cetățenii; eficientizarea activității consiliilor locale și scăderea costurilor de funcționare a acestora; lărgirea participării publice în procesul de luare a deciziilor la nivel local, inclusiv prin prisma echilibrului de gen și extinderea metodelor de consultare universală în vederea consolidării democratice la nivelul administrației publice locale; clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, a sistemului de audit, cu respectarea strictă a prevederilor legale privind autonomia locală.

În aspect organizatoric, Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare stabilește și etapele de implementare a prevederilor ei. Astfel, la prima etapă cu o durată de 12 luni se planifică să se desfășoare activitățile organizatorice, de planificare și instruire a cadrelor. La cea de a doua etapă în perioada 2012-2016 se preconizează implementarea propriu zisă a acțiunilor planificate. În baza Strategiei vor fi elaborate, modificate, perfecționate, ajustate la legislația comunitară un șir de acte legislative și normative pe domeniile pasibile descentralizării.

La realizarea acestor activități își va aduce aportul cadrul instituțional: Parlamentul; Guvernul; (Comisia paritară pentru descentralizare); Autoritățile APC; Cancelaria de Stat (Direcția Politici de Descentralizare); Autoritățile APL; Societatea civilă. Se preconizează utilizarea în anumite domenii de descentralizare a proiectelor Pilot.

În *concluzie* vom menționa că descentralizarea puterii reprezintă o prioritate în activitatea Guvernului actual și emană de la discursul politic democratic al guvernării actuale. Prevederile Proiectului Strategiei Naționale de Descentralizare reprezintă niște intenții bune, dar sunt formulate destul de declarativ, ceea ce știrbește din încrederea că vor fi realizate complet în termenii stabiliți. Este nejustificată tergiversarea însuși a procesului de

adoptare a Proiectului Strategiei și, respectiv, demararea realizării celor preconizate. Pentru realizarea unei descentralizări autentice se cere aducerea în corespundere a organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova.

Bibliografie:

1. Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare (proiect în discuții), Chișinău, 2011
2. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31/91 din 2 martie 2007.
3. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr.438 din 28 decembrie 2006// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.021 din 16 februarie 2007.
4. Legea privind finanțele publice nr. 397-XV di 16 octombrie 2003// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.248-253/996 din 19 decembrie 2003.
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04 iulie 2008// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23 decembrie 2008.
6. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35/116 din 9 martie 2007.
7. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, Strasbourg, 2003.
8. Cujbă Victoria, Strategia Națională de Descentralizare-primul document de politică în domeniul administrației publice locale// Funcționarul Public, nr. 14(363), iulie 2011.
9. Sîmboteanu Aurel, Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale // Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 2, 2007.

SISTEMUL INSTITUȚIONAL AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICHE CENTRALE DE SPECIALITATE DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL EDIFICĂRII STATULUI MODERN

*Revista metodico-științifică trimestrială
Administrarea Publică, nr.4, 2012*

SUMMARY

In this study are examined some aspects of the organization and functioning of the specialized central public administration in the Republic of Moldova considering the recent regulations that have been made into the Law on specialized central public administration, adopted on May 04, 2012, which will come into force on February 03, 2013.

The adoption of this law is an attempt to adjust the institutional system of the Moldovan specialized central public administration to the European model, by assign clear responsibilities and functions to mentioned authorities as well as streamlining administrative procedures and activities undertaken by them. The specialized central public administration is conceived as a unitary system in which no ministry or other central administrative authority and organizational structures within their competency framework may not be outside the system. Thus, in the context of these stipulations the law ensures the unity of the specialized central public administration as a system.

The social impact of the law will occur at the administrative system level as a whole by strengthening the capacities of ministries and other specialized central administrative authorities in developing and promoting policies of sectoral and intersectoral development, by improving the quality of decision-making process at the Government level as well as ensuring healthy relationships with local public administration and civil society.

Mai bine de două decenii, Republica Moldova parcurge calea de modificare a unei societăți democratice, confruntându-se cu multe obstacole. Printre ele se regăsesc și cele care au afectat, iar unele mai continuă să afecteze buna funcționare a administrației publice. Înlăturarea acestor

obstacole reprezintă un obiectiv important al procesului de edificare a statului modern.

În cele ce urmează ne vom referi la unele aspecte privind organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate în contextul proaspetelor reglementări în Legea privind administrația publică centrală de specialitate, adoptată la 04 mai 2012 și care v-a intra în vigoare la 03 februarie 2013 [3].

Calea parcursă până la adoptarea acestei legi a fost destul de îndelungată și anevoioasă, însoțită atât de promovarea convingerilor adepților acestei legi, precum și de acțiunile unor purtători ai viziunilor negativiste privind utilitatea ei. Adoptarea, în sfârșit, a legii nominalizate s-a produs reiesind din acțiunile prioritare ce se conțin în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2011-2014 [10] și este una din măsurile menite să contribuie la crearea unui cadru instituțional eficient al administrației publice centrale de specialitate.

Printre argumentele care au condus la elaborarea și adoptarea acestei legi, vom menționa:

În primul rând, existența unui vid legislativ în domeniul reglementării relațiilor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate, fapt ce a condiționat existența unor deficiențe care a redus din eficiența acestui sistem. Adversarii negau necesitatea unei astfel de legi prin faptul că avem Legea cu privire la Guvern, care conține și unele reglementări cu privire la administrația publică centrală de specialitate. Vom aminti aici că această lege a fost adoptată la 31 mai 1990, până la dobândirea Independenței Republicii Moldova și în pofida multiplelor modificări intervenite pe parcursul anilor, nu mai corespunde provocărilor situației actuale din administrația publică [2].

În al doilea rând, o perioadă îndelungată n-a existat o viziune clară asupra modului de constituire a unor autorități publice centrale de specialitate și de alegere a unei anumite forme de organizare instituțională a acestora, fapt care a îngreuiat activitățile de tipologizare a lor și de identificare a locului și rolului acestora în sistemul administrativ autohton. Menționez aceasta ca autor al unor studii din acest domeniu care, din cauza lipsei unui cadru normativ, am fost nevoit să efectuez o clasificare a acestor autorități centrale de specialitate într-o viziune proprie [14].

În al treilea rând, unele autorități ale administrației publice centrale de specialitate erau, dar și mai sunt, preocupate, nu numai de elaborarea politici-

lor publice sectoriale, dar și de implementarea acestora, ceea ce nu corespunde principiilor unei guvernări moderne, implementate în țările cu un nivel avansat al democrației. Prin promovarea principiului privind delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora, care derivă și din Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova [9], legea intenționează să schimbe lucrurile în acest domeniu.

Acestea, dar și alte cauze au impus crearea unui cadru legal unic pentru reglementarea relațiilor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate.

Cu ce vine această lege și ce aduce ea nou pentru administrația publică din Republica Moldova?

În viziunea noastră, este o încercare de ajustare a sistemului instituțional al administrației publice centrale de specialitate din țara noastră la un model european, prin atribuirea clară a responsabilităților și competențelor autorităților respective, precum și prin raționalizarea procedurilor și activităților administrative desfășurate de acestea.

Este important de menționat, că legea stabilește structura administrației publice centrale de specialitate, stipulând în art. 2 că sub incidența legii cad *ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale* subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență. Printre ultimele specificându-se autoritățile administrative din subordine, serviciile publice descentralizate, precum și instituțiile publice în care ministerul, Cancelaria de Stat sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator.

Legea se pronunță separat referitor la *autoritățile administrative autonome* față de Guvern, stipulând în art. 2(2) că prevederile legii se aplică și acestora, în măsura în care nu sunt reglementate și nu contravin dispozițiilor legilor speciale care reglementează activitatea autorităților respective.

Luată în ansamblu, administrația publică centrală de specialitate e concepută ca un sistem unitar, în care nici un minister sau altă autoritate administrativă centrală, precum și structură organizațională din sfera lor de competență nu poate să se afle în afara acestui sistem. Prin aceste stipulări, legea asigură unitatea administrației publice centrale de specialitate ca sistem. Unitatea acestui sistem urmează să fie asigurată și prin punerea la temelie activității sale a unor principii fundamentale prevăzute în art.4, pe care legiuitorul le împarte în două categorii, și anume:

- *principii organizaționale* (ierarhie instituțională; delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora; atribuire clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora; desconcentrare a serviciilor publice; simplitate și claritate a structurii instituționale);

- *principii de funcționare* (legalitate; eficacitate în atingerea obiectivelor și realizarea sarcinilor stabilite; gestionare în mod economic a proprietății publice și utilizare eficientă a fondurilor publice alocate; planificare strategică; colaborare instituțională; asigurare a controlului financiar public intern; responsabilitate pentru activitate; raționalizare și promptitudine a procedurilor și activităților administrative; deservire eficientă a cetățenilor; asigurare a accesului la informație, a publicării datelor guvernamentale cu caracter public și a transparenței în procesul decizional).

Aplicarea principiilor organizaționale și funcționale se întrevede prin stabilirea unor raporturi de colaborare în cadrul administrației publice centrale de specialitate și soluționarea conflictelor de competență, cu autoritățile administrației publice locale și cu asociațiile reprezentative ale acestora, precum și cu societatea civilă, asigurând accesul la informație a acestora, publicarea datelor guvernamentale cu caracter public și transparența procesului decizional, conform legislației în vigoare [5].

Legea specifică detaliat *particularitățile de organizare și funcționare* a componentelor sistemului administrației publice centrale de specialitate.

Asfel, **ministerele** sunt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care sunt încredințate. Ele se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova [1 art. 107], ale Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern [2, art.24].

La momentul actual, în conformitate cu art.24 al Legii cu privire la Guvern, în Republica Moldova funcționează 16 ministere: Ministerul Economiei; Ministerul Finanțelor; Ministerul Justiției; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene; Ministerul Apărării; Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare; Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor; Ministerul Mediului; Ministerul Educației; Ministerul Culturii; Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei; Ministerul Sănătății; Ministerul Tineretului și Sportului; Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor [2].

În viziunea noastră, rețeaua ministerială ce funcționează în prezent, corespunde, în temei, necesităților solicitate de competențele ce țin de activitatea administrației publice centrale de specialitate. Spre comparație vom menționa că în astfel de țări ca Austria, Ungaria, Spania, Irlanda, Norvegia, Elveția funcționează de la 10 până la 12 ministere, câte 16 ministere funcționează în Albania, Danemarca, Lituania, Polonia, România [13].

Cu statut modernizator și de inovație cu privire la ministere, am putea evidenția următoarele prevederi ale Legii privind administrația publică centrală de specialitate:

- se reglementează modalitățile concrete de constituire, reorganiza-re și dizolvare a ministerelor de către Parlament prin: fuziune (contopire și absorbție), dezmembrare (divizare și separare) sau transformare, caracterizându-se mecanismele fiecărei din aceste modalități;

- se stabilesc detaliat competențele ministrului și atribuțiile viceministrului, specificându-se activitățile organizatorice, manageriale, de control, dar și reprezentative ale acestora;

- se introduce funcția de Secretar de stat inexistentă până acum în ministere, cu toate că despre necesitatea ei s-a vorbit încă demult [13]; [15, pag. 105, 163-165], stabilindu-se că Secretarul de stat este funcționar public de conducere de nivel superior numit în funcție pe criterii de profesionalism în conformitate cu Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [6]. El asigură realizarea legăturilor funcționale dintre conducerea ministerului și corpul de funcționari publici, precum și dintre subdiviziunile aparatului central al ministerului. Pentru exercitarea acestei funcții, Secretarul de stat este abilitat cu un set de atribuții, care au menirea să asigure elaborarea calitativă a programelor și planurilor ministerului, să coordoneze activitatea subdiviziunilor aparatului central și a structurilor organizaționale din sfera de competență a ministerului, să monitorizeze și să evalueze executarea obiectivelor și a direcțiilor strategice ale ministerului, să asigure elaborarea proiectelor de acte legislative și normative și altele;

- sunt statuate autoritățile administrative din subordinea ministerelor și stabilită tipologia lor cu forma de organizare juridică de: *agenție* care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii; *serviciul de stat* care se constituie pentru prestarea serviciilor publice administrative; *inspectoratul de stat* care se constituie exclusiv pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului. Decizia privind reorganizarea și dizolva-

rea autorităților administrative din subordinea ministerelor ține de competența Guvernului, sau după caz a Parlamentului, în cazurile stabilite expres de actele legislative speciale. Autoritatea administrativă din subordinea ministerului este condusă de către director, numit în funcție de către ministru, dacă altfel nu este stabilit prin actele legislative speciale.

Legea specifică particularitățile de organizare și funcționare a *Cancelari- ei de Stat*, care are menirea să asigure organizarea activității Guvernului. Astfel, Cancelaria de Stat este condusă de secretarul general al Guvernului, care conform art.16 (2) are un statut similar cu cel al ministrului. Din aceasta derivă caracterul politic al acestei funcții de demnitate publică [7]. Legiuitorul formulează funcțiile de bază ale Cancelariei de Stat care într-o formă concentrată se rezumă la asigurarea asistenței organizatorice a activității Guvernului, inclusiv a procesului de planificare strategică, coordonarea procesului de planificare a politicilor publice, managementului funcției publice și al funcționarilor publici, monitorizarea executării actelor legislative și normative. Prin exercitarea acestor funcții, Cancelaria de Stat asigură, prin aparatul propriu, continuitatea derulării procedurilor aferente actelor de guvernare, constituind elementul de legătură și stabilitate a guvernării.

Un capitol aparte în lege este dedicat evidențierii particularităților organizării și funcționării *altor autorități administrative centrale* în subordinea directă a Guvernului. Aceste autorități se formează conform prevederilor art. 17(1) pentru realizarea politicii statului într-un anumit domeniu sau sferă de activitate, care nu intră în competența nemijlocită a ministerelor, precum și pentru soluționarea unor probleme în care competențele mai multor ministere se intersectează.

În conformitate cu art.24 al Legii cu privire la Guvern, la momentul actual, în Republica Moldova activează următoarele *alte autorități administrative centrale*: Biroul Național de Statistică; Agenția Relații Funciare și Cadastru; Biroul Relații Interetnice; Agenția Moldsilva; Agenția Rezerve Materiale; Agenția Turismului [2].

Aceste autorități administrative centrale funcționează conform principiului de conducere unică exercitată de către directorii generali ai acestora, care sunt numiți și eliberați din funcție de către Guvern sau, în cazurile expres prevăzute de actele legislative speciale, de către Președintele Republicii Moldova la propunerea Guvernului. Modalitatea de constituire, reorganizare și dizolvare a acestor autorități administrative centrale este aceeași ca și în cazul ministerelor, adică de către Parlament prin: fuziune, divizare, separare, transfor-

mare. Activitatea acestora este coordonată și controlată de către Guvern prin intermediul prim-viceprim ministrului sau al unuia dintre viceprim-miniștri desemnat de Guvern.

Legea stabilește detaliat competențele directorului general și atribuțiile directorului general adjunct, precum și modalitățile de coordonare și control a activității altei autorități administrative centrale de către prim-viceprim-ministru și de viceprim-ministru.

Cât privește **autoritățile administrative centrale autonome**, după cum s-a menționat deja, prevederile Legii privind administrația publică centrală de specialitate se aplică acestora în măsura în care nu sunt reglementate și nu contravin dispozițiilor legilor speciale care reglementează activitatea autorităților respective. În același timp aceste autorități sunt concepute ca fiind parte componentă a sistemului administrației publice centrale de specialitate.

La momentul actual, în Republica Moldova funcționează următoarele autorități administrative centrale autonome: Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică; Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației; Agenția Națională pentru Protecția Concurenței; Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală; Administrația de Stat a Aviației Civile; Banca Națională a Moldovei; Consiliul Coordonator al Audiovizualului; Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare; Casa Națională de Asigurări Sociale; Curtea de Conturi; Comisia Națională a Pieței Financiare; Comisia Națională de Integritate; Centrul Național Anticorupție; Centrul pentru Drepturile Omului; Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal; Serviciul de Stat de Arhivă; Serviciul de Protecție și Pază de Stat; Serviciul de Stat de Curieri speciali; Serviciul de Informație și Securitate.

Modalitățile de organizare și funcționare a acestor autorități administrative centrale autonome sunt prevăzute în legile speciale și regulamentele care reglementează activitatea autorităților respective, ele găsindu-și o anumită reflectare în literatura de specialitate [12].

Alături de reglementările privind particularitățile de organizare și funcționare a componentelor sistemului administrației publice centrale de specialitate, legea specifică și unele *dispoziții comune* privind organizarea și funcționarea ministrelor și altor autorități administrative centrale. Considerăm justificată această abordare, dat fiind faptul că prin aceasta se exclud posibilele repetări și suprapunerii, dacă s-ar examina fiecare tip de instituții în parte.

Astfel, art. 22 stabilește cadrul juridic de activitate a ministerului și altei autorități administrative centrale, stipulând că în activitatea sa, fiecare minister

sau altă autoritate administrativă centrală se conduce de Constituția Republicii Moldova, de Legea cu privire la Guvern și de alte acte legislative, de decretul Președintelui Republicii Moldova, ordonanțele, hotărârile și dispozițiile Guvernului, precum și de regulamentul său de organizare și funcționare aprobat de Guvern.

Stabilind statutul juridic al ministerului și al altei autorități administrative centrale legea specifică, că acestea sunt persoane juridice de drept public. Ele obțin personalitate juridică din momentul intrării în vigoare a hotărârilor Guvernului prin care se aprobă regulamentele privind organizarea și funcționarea acestora sau din momentul indicat în actele normative în cauză și pierd personalitatea juridică odată cu abrogarea deciziilor de obținere a personalității juridice.

Vom menționa că legea varsă lumină asupra conținutului unor noțiuni folosite în activitatea administrativă, inclusiv în activitatea administrației publice centrale de specialitate, cum ar fi noțiunile de: misiune; funcții; atribuții.

Misiunea conform art.24 definește rolul fiecărui minister și a fiecărei autorități administrative centrale în sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate, precum și viziunea strategică cu privire la realizarea politicii de stat în domeniile de activitate de care sunt responsabile. Ea reiese din direcțiile principale de activitate și din domeniile de competență ale Guvernului, care sunt încredințate unui minister sau altei autorități administrative centrale, și din prevederile actelor legislative speciale ce reglementează relațiile în domeniile de activitate încredințate acestora. Misiunea se realizează prin exercitarea de către autoritățile respective a anumitor funcții.

Funcțiile de bază ale ministerului și a altei autorități administrative centrale reprezintă, conform art.25 (1), activitățile administrative care se desfășoară cu regularitate, menite să asigure realizarea integrală a misiunii acestora, având obligatoriu un rezultat al cărui beneficiar este un subiect extern pentru autoritatea în cauză. Într-o formă concentrată ele se rezumă la: realizarea politicii de stat în domeniile încredințate; reglementarea normativ-juridică a domeniului gestionat; supravegherea și exercitarea controlului de stat, inclusiv verificarea respectării prevederilor legislației; prestarea serviciilor publice; gestionarea sferei de competență. Aceste funcții de bază se concretizează în regulamentele privind organizarea și funcționarea ministerului și altei autorități administrative centrale.

Atribuțiile principale ale ministerului și a altei autorități administrative centrale, conform art.26 (1), definesc acțiunile nemijlocite exercitate de un

minister și de altă autoritate administrativă centrală pentru realizarea funcțiilor lor de bază, rezultatele concrete ale acțiunilor date, precum și menționează sferile lor de aplicare sau beneficiarii finali ai rezultatelor acțiunilor respective.

Pornind de la aceasta, putem afirma că atribuțiile ministerului și ale altei autorități administrative centrale sunt mai numeroase decât funcțiile acestora, reprezentând, de fapt, o detaliere a lor într-o multitudine de acțiuni organizatorice, analitice, decizionale, de monitorizare și control, de întreținere a relațiilor cu beneficiarii de servicii și altele.

Într-o strânsă legătură cu misiunea, funcțiile și atribuțiile ministerului și a altei autorități administrative centrale, legea mai stabilește *drepturile generale* ale acestora, precum și *responsabilitatea* miniștrilor și directorilor generali ai altor autorități administrative centrale, reiesind din locul și rolul acestora în sistemul administrativ.

Astfel, ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate dispun de un ansamblu de drepturi generale, care le permit să-și realizeze misiunea, funcțiile și atribuțiile prin primirea informațiilor necesare de la alte autorități publice, crearea diferitor consilii consultative și comisii specializate, prin efectuarea activităților de control, fondarea înreprinderilor de stat, societăților comerciale cu capital integral sau parțial de stat, precum și să exercite funcții de fondator sau cofondator în administrarea acestora.

În ceea ce privește stabilirea responsabilității, vom menționa că miniștrii, în calitatea lor de membri ai Guvernului, sunt responsabili politic, în mod solidar cu ceilalți membri, pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia în fața Parlamentului. De rând cu aceasta, miniștrii mai sunt responsabili personal în fața Prim-ministrului pentru activitatea ministerului pe care îl conduce și pentru domeniile de activitate încredințate acestuia. Această responsabilitate dublă derivă din funcția politică și cea administrativă exercitată de ministru. Cât privește directorii generali ai altor autorități administrative centrale, aceștea sunt responsabili personal pentru activitatea autorității pe care o conduc în fața prim-viceprim-ministrului sau a viceprim-ministrului responsabil de coordonarea și controlul activității acesteia, precum și împreună cu aceștea, în fața Parlamentului.

Atât miniștrii cât și directorii generali ai altor autorități administrative centrale, fiind executori primari de buget, poartă răspundere personală pentru modul în care utilizează alocațiile aprobate autorităților pe care le conduc și pentru gestionarea optimă a fondurilor publice. Pe lângă răspunderea personală, în cazurile prevăzute de legislație, ei răspund disciplinar, civil, contravențional

sau penal. Important de menționat că aceste tipuri de răspundere pot interveni, după caz, și după expirarea mandatului.

După cum ministerele și alte autorități administrative centrale formează sistemul administrației publice centrale de specialitate, tot așa totalitatea subdiviziunilor structurale ale ministerului sau ale altei autorități administrative centrale reprezintă *sistemul administrativ* al acestora. De regulă, el include aparatul central al ministerului sau ale altei autorități administrative centrale și structurile organizaționale din sfera lor de competență.

Un rol deosebit îi revine în acest sistem aparatului central, a cărei structură se aprobă de către Guvern și poate include *servicii, secții, direcții, direcții generale* fără personalitate juridică. Legea determină particularitățile fiecărei din aceste subdiviziuni care activează în baza regulamentelor aprobate, respectiv, de ministru sau de directorul general.

Cât privește structurile organizaționale din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale, legiuitorul le specifică în două categorii: a) serviciile publice desconcentrate; b) instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator.

Serviciile publice desconcentrate sunt constituite, reorganizate sau dizolvate de către Guvern la propunerea ministrului, sau după caz, a directorului general al altei autorități administrative centrale. Ministerul sau altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice desconcentrate fără personalitate juridică, pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine, care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate și care dispun de personalitate juridică. Structura și efectivul limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale sunt stabilite de către Guvern [11].

Serviciile publice desconcentrate ale ministerului sau a altei autorități administrative centrale se amplasează pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și pot fi grupate zonal. Acestea din urmă își exercită atribuțiile în câteva unități administrativ-teritoriale de nivelul doi. Conducătorii serviciilor publice desconcentrate se numesc în funcția publică și se eliberează din funcția publică, în condițiile legii, de către ministru și, respectiv, de către directorul general.

Instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator se constituie pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și a altor funcții de interes public cu caracter necomercial. Aceste instituții publice se constituie, se re-

organizează sau se dizolvă de Guvern, la propunerea ministerului sau altei autorități administrative centrale, ori, în cazurile stabilite expres de lege, de către Președintele Republicii Moldova, de ministru sau de directorul general.

Nomenclatorul serviciilor prestate de aceste instituții publice, mărirea taxelor la serviciile prestate contra plată, precum și modul și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale după tipurile lor se stabilesc de către Guvern, cu excepția cazurilor în care aceasta ține de competența Parlamentului. Conducătorii acestor instituții se angajează și se eliberează din funcție, în condițiile legislației muncii, de către ministru sau de către directorul general, dacă actele legislative care reglementează activitatea instituțiilor respective nu prevăd altfel.

Printre dispozițiile comune privind organizarea și funcționarea ministrelor și altor autorități administrative centrale se înscrie și funcționarea organelor consultative, numite *colegii*. Acestea se formează de către Guvern la propunerea ministrului sau directorului general, pentru dezbateră problemelor referitoare la activitatea și politicile promovate de minister sau de altă autoritate administrativă centrală. Din componența colegiului fac parte ministrul, care este și președintele colegiului, viceministri și secretarul de stat sau, respectiv, directorul general care este și președintele colegiului, directorii generali adjuncți, șeful de cabinet și consilierii ministrului sau directorului general, conducătorii subdiviziunilor interne autonome ale aparatului central, precum și conducătorii structurilor organizaționale din sfera de competență ale acestora. Membri ai colegiului pot fi și reprezentanții altor autorități administrative.

Soluțiile identificate și recomandările formulate în urma discuțiilor din cadrul colegiului ministrului sau al altei autorități administrative centrale se aprobă cu simpla majoritate a voturilor membrilor colegiului prezenți la ședință și se prezintă ministrului sau directorului general pentru adoptarea deciziei respective.

Activitatea ministrelor și altor autorități administrative centrale este însoțită de emiterea *actelor administrative* cu caracter normativ și individual în conformitate cu procedurile administrative. Actele normative ale ministrelor și altor autorități administrative centrale pot fi revocate, suspendate ori abrogate de către Guvern în cazul necorespunderii acestora actelor legislative, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului sau pe motiv de oportunitate. Ele, deasemenea, pot fi contestate de către persoanele fizice și juridice în Guvern sau în instanța de contencios administrativ.

Legiuitorul se îngrijește și de reglementarea *asigurării activității* ministerelor și altor autorități administrative centrale, specificând că finanțarea și asigurarea tehnico-materială a activității acestora se efectuează din contul mijloacelor prevăzute în legea bugetului de stat pentru anul corespunzător și al mijloacelor provenite din alte surse, conform legislației. Deasemenea se stipulează că condițiile de salarizare și garanțiile sociale ale personalului din cadrul ministerelor și altor autorități administrative centrale se stabilesc de legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar și de cea privind salarizarea funcționarilor publici.

Analizând, în ansamblu, prevederile Legii privind administrația publică centrală de specialitate, vom menționa că ea vine cu anumite elemente de novație legislativă, și anume:

- se produce o anumită ordine și claritate terminologică și clasificatoare privind toate componentele sistemului administrației publice centrale de specialitate, care au fost examinate în prezentul studiu;

- și-au găsit reglementare atât dispozițiile comune privind organizarea și funcționarea ministerelor și a altor autorități administrative centrale, precum și particularitățile de organizare și funcționare a ministerelor, structurilor organizaționale din sfera lor de competență, precum și particularitățile de organizare și funcționare a altor autorități administrative centrale;

- identificarea și clasificarea principiilor fundamentale a administrației publice centrale de specialitate în *organizaționale* și *funcționale* cu descrierea conținutului acestora și modalităților de aplicare a lor va contribui la implementarea unor practici avansate de activitate în sfera administrației publice centrale e specialitate;

- instituționalizarea funcției de Secretar de stat în ministere, deși cu o mare întârziere, urmează să aibă o influență benefică asupra procesului de depolitizare a acestor autorități ale administrației publice și de asigurare a stabilității în funcție a funcționarilor publici angajați în ele, ori anume din cauza politizării exesive și fluctuației frecvente a cadrelor a avut de suferit și mai continuă să sufere calitatea activității acestor autorități publice;

- prin definirea clară a misiunii, funcțiilor de bază și a atribuțiilor principale ale ministerelor și a altor autorități administrative centrale și prin excluderea suprapunerii și dublării în activitatea acestora, cu condiția respectării lor, se crează un mediu favorabil pentru sporirea și eficientizarea activității administrative.

În concluzie, considerăm că impactul social al Legii privind administrația publică centrală de specialitate se va manifesta la nivelul sistemului administrativ în ansamblu, prin consolidarea capacităților ministerelor, altor autorități administrative centrale de specialitate, în domeniile elaborării și promovării politicilor de dezvoltare sectoriale și intersectoriale, îmbunătățirea calității actului decizional la nivelul Guvernului și asigurarea unor relații benefice cu administrația publică locală și cu societatea civilă, fapt ce va contribui la modernizarea administrației publice din Republica Moldova.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 1994, cu modificările ulterioare.
2. Legea cu privire la Guvern nr.64 din 31 mai 1990, cu modificările ulterioare // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.131- 133 din 26 septembrie 2002.
3. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 3 august 2012.
4. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.29-31 din 2 martie 2007.
5. Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.215-217/798 din 5 decembrie 2008.
6. Legea nr. 158 –XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23 decembrie 2008.
7. Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 194-196 din 5 octombrie 2010.
8. Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13 iulie 2012.
9. Strategia de reformă a administrației publice centrale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1402 din 30 decembrie 2005 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1-4 din 6 ianuarie 2006.
10. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: libertate, democrație, bunăstare” pentru perioada 2011-2014, Chișinău, 2011.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 735 din 16 iunie 2003 cu privire la structura și efectivul limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor

- și altor autorități administrative centrale // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 123-125 din 20 iunie 2003.
12. Dulchi Ion, Autorități autonome ale administrației publice centrale // Administrația publică, revistă metodică-științifică trimestrială nr. 1, 2, 3, 2011.
 13. Newton Stephen J., Sorocean Chiril ș.a., Perfecționarea structurii Guvernului Republicii Moldova este solicitată de realitate // „Momentul” din 5. 02. 1999.
 14. Sîmboteanu Aurel, Administrația Publică Centrală, Chișinău, AAP, 1998.
 15. Sîmboteanu Aurel, Reforma administrației publice în Republica Moldova, Chișinău, Museum, 2001.

Aurel SÎMBOTEANU

**ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ:
prin reformare spre modernizare**

Redactor – Ariadna Strungaru
Asistență computerizată – Maria Bondari

Bun de tipar 02.2013 Formatul
Coli de tipar. Coli editoriale
Comanda . Tiraj ex.

Centrul Editorial-poligrafic al USM
str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009