



## REFORMELE ADMINISTRATIVE ÎN ȚĂRILE DEMOCRATICE LA SFÂRȘTUL sec.XX-ÎNCEPUTUL sec.XXI

*Liliana ȚURCAN,*  
*doctor în drept, lector superior (USM)*

Prezentul articol constituie un studiu dedicat reformelor administrative din diverse state. Scopul articolului este de a analiza factorii de bază ce determină necesitatea efectuării acestor reforme. La fel, sunt examinate scopurile și tipurile reformelor administrative. Este descrisă esența reformelor administrative funcționale, procedurale și structurale.

**Cuvinte-cheie:** administrație publică; reforma administrativă; scopul reformei administrative; tipuri de reforme administrative.

\*\*\*

This article is a study on administrative reforms in various countries. The purpose of this article is to analyze the main factors that determine the necessity of these reforms. In addition, purposes and types of administrative reforms are examined. The essence of functional, procedural and structural reforms is described.

**Keywords:** public administration; administrative reform; administrative reform purposes; types of administrative reforms.

În ultima perioadă, în marea majoritate a statelor occidentale (Germania, Marea Britanie, Ungaria, Olanda, Franța etc.), au demarat și se desfășoară în continuare reforme, ce sunt direcționate spre restructurarea sistemului autorităților administrației publice, perfecționarea formelor și metodelor de activitate ale acestor autorități. Reformarea administrației publice în toate statele democratice este considerată drept una din cele mai importante funcții ale guvernării, exercitată în scopul modernizării elementelor esențiale ale conducerii statale. Reformele administrative se bazează pe principiile pragmatismului, legalității, oportunității și transparenței.

Doctrinarii ruși definesc reforma administrativă drept „reorganizarea autorităților administrației publice în scopul creării sistemului unic al acestor autorități, ce activează efectiv și operativ, și care este menit să asigure noile necesități ale statului și societății” [1]. Unii autori consideră că „reforme administrative contemporane pot fi considerate reorganizările ce au fost efectuate în sistemele administrației publice ale diverselor țări la sfârșitul sec.XX - începutul sec.XXI” [2]. Însă această perioadă de timp nu poate fi considerată drept perioada exclusivă a reformelor administrative. Idei reformatoare și proiecte practice au existat și în sec.XIX, și pe parcursul sec.XX. Renumiul profesor francez R. Drago a menționat în această ordine de idei că „într-un anumit sens reforma administrativă este un mit. Administrația este într-o stare de reformă permanentă, ceea ce constituie un semn al sănătății acesteia” [3].

Când însă au început reformele contemporane? Analizând transformările ce au avut loc în cadrul sistemelor autorităților administrației publice din diverse țări în ultima perioadă, putem afirma că în cadrul efectuării reformelor administrative a lipsit un val comun. În ultimele decenii, practic, toate guvernele din țările democratice au demarat procesul de restructurare a sistemului de administrare a sectorului public, refor-

mele administrative fiind o necesitate comună, deși în timp diferit și cu o intensitate diferită. De menționat că reformele administrative sunt efectuate de guverne formate de reprezentanții diverselor partide politice: conservatori, liberali, socialiști etc.

Necesitatea reformelor administrative a devenit tot mai stringentă în legătură cu un șir de circumstanțe economice, sociale și politice. Factorii de bază ce au determinat necesitatea efectuării acestor reforme în ultimele decenii au fost:

- creșterea bruscă a volumului sarcinilor sectorului public;
- instabilitatea dezvoltării economice și sociale;
- internaționalizarea și globalizarea proceselor de dezvoltare;
- dezvoltarea și utilizarea pe larg a tehnologiilor informaționale;
- scăderea bruscă a încrederii populației față de stat și funcționarii publici;
- presiunea crescândă a factorilor sociali asupra cheltuielilor de stat, generate de creșterea numărului pensionarilor și scăderea catastrofală a numărului populației economic active;
- creșterea ratei șomajului etc.

Fiecare stat posedă experiența sa proprie în domeniul reformelor administrative. Această experiență este determinată de caracteristicile politice, istorice, juridice, culturale ale statului concret.

Cu toate acestea, vectorul reformelor administrative în toate țările este comun. Aceasta ne permite să evidențiem *scopurile, tipurile și direcțiile reformelor administrative*.

**Scopurile de bază** ale oricărei reforme administrative sunt: perfecționarea mecanismului de aplicare (executare) a legilor, excluderea impedimentelor în realizarea politicii statului în ramurile (domeniile)-cheie, evitarea dublării competențelor unor autorități ale administrației publice [4].

Scopurile reformelor administrative au fost deter-



minate, în mare măsură, de neajunsurile administrației publice într-o țară sau alta. Astfel, în țările anglo-saxone principalul neajuns era lipsa unui sistem eficient de protecție a intereselor particularilor de eventualele abuzuri din partea guvernanților. Scopurile reformelor administrative în aceste țări erau: asigurarea transparenței activității autorităților administrației publice, perfecționarea procedurilor administrative și judiciare, înăsprirea răspunderii funcționarilor publici, intensificarea controlului asupra activității administrației publice etc.

În țările romano-germanice, lipsa eficacitatea activității autorităților administrației publice, în mare măsură, din cauza participării pasive a societății civile în procesul luării deciziilor de administrare. Scopurile reformelor administrative în aceste țări erau: perfecționarea modului de organizare și funcționare a autorităților publice, sporirea eficacității administrației publice prin intermediul colaborării efective a acesteia cu societatea civilă.

În țările Europei de Est și țările postsovietice nu au fost anulate definitiv trăsăturile sistemului administrativ de comandă, creat în baza economiei de stat, precum și metodele administrative de influență directă în domeniile economic și social. Iată de ce reformele administrative în aceste țări urmăreau scopurile democratizării și descentralizării administrației publice.

În pofida acestor diferențe, în literatura de specialitate au fost făcute încercări de a generaliza, formula unele *scopuri comune ale reformelor administrative*, ce pot fi atribuite la toate cele trei grupe de state menționate *supra*. Astfel, experții Băncii Mondiale au formulat patru grupe de scopuri ale reformelor administrative, care, într-un fel sau altul, au fost înaintate de guvernele mai multor state (Marea Britanie, Ungaria, Germania, Canada, Olanda, Noua Zeelandă, Australia, Polonia, SUA, Finlanda, Coreea de Sud):

**1. Reducerea cheltuielilor statului și crearea unui climat favorabil investițiilor și concurenței între companiile autohtone.** Una din cauzele reformelor administrative era nemulțumirea față de administrația publică, care nu corespundea așteptărilor de consumator din partea populației în ceea ce privește standardele de viață, calitatea serviciilor prestate de stat. Pentru a reduce nemulțumirea, era necesar de a mări finanțarea programelor sociale, plata pensiilor și indemnizațiilor. Aceasta a dus la sporirea cheltuielilor publice, creșterea deficitului bugetar. Pentru a reduce presiunea asupra bugetului, era necesar, dimpotrivă, de a reduce numărul plăților sociale. Se vedea clar că căile de soluționare a acestor probleme erau contradictorii. Iată de ce cercetătorii constată doar o economie neesențială a mijloacelor financiare în urma reformelor administrative.

**2. Sporirea capacității de dezvoltare și realizare a politicii de guvernare.** Rezistența din partea funcționarilor publici față de politica de guvernare poate

face ineficientă orice reformă administrativă. Iată de ce în procesul reformelor administrative erau soluționate multe probleme legate de statutul funcționarului public. În unele state, acest statut, practic, era format de la zero, în alte state se soluționau probleme mai concrete, ca de exemplu: se introduceau sisteme de evaluare a activității funcționarilor publici, în funcție de rezultatele concrete, erau perfecționate modurile de ocupare a funcțiilor publice.

**3. Îmbunătățirea funcției de angajator al statului.** Statul tindea să devină un angajator responsabil, fiind cointerestat să atragă un număr suficient de funcționari cu o calificare înaltă. Concurența era din partea sectorului privat și a angajatorilor străini. Statul trebuia să creeze așa condiții care să atragă și să mențină în sectorul public specialiști de o înaltă calificare.

**4. Sporirea calității serviciilor acordate și creșterea încrederii din partea populației și a sectorului privat.** Încrederea scăzută față de puterea de stat, precum și cinismul în masă față de eficacitatea mecanismului statal pot avea consecințe distructive și să reducă atractivitatea serviciului public pentru oamenii talentați. În procesul reformelor au fost întreprinse măsuri pentru a impune funcționarii de a fi mai atenți față de opinia societății civile [5].

În literatura de specialitate, au fost menționate și alte scopuri ale reformelor administrative: sporirea eficacității activității de administrare, includerea în sistemul conducerii de stat a principiului concurenței, descentralizarea și desconcentrarea în organizarea administrării de stat, reformarea mecanismului de aprobare a deciziilor [6] etc.

Multitudinea reformelor administrative a permis înaintarea unor *criterii de clasificare* a acestora.

I. Astfel, *din punctul de vedere al consecințelor*, deosebim:

**a. reforme radicale**, care au provocat schimbări multilaterale sau reformarea totală a sistemului de autorități ale administrației publice (asemenea reforme au avut loc, de exemplu, în Australia, Noua Zeelandă, Marea Britanie etc.);

**b. reforme nonradicale**, care aveau drept scop păstrarea stării de lucruri existentă și introducerea doar a unor modificări. Aceste reforme se caracterizau prin pragmatism și pași înceți, fiind efectuate în așa țări ca Germania, Finlanda, Olanda etc.

II. *Din punctul de vedere al modului de desfășurare*, deosebim:

**a. reforme desfășurate cu ajutorul unor organisme special create:** comisii, comitete etc.;

**b. reforme desfășurate cu ajutorul organizațiilor private.**

III. *Din punctul de vedere al conținutului*, deosebim:

**a. reforme funcționale;**

**b. reforme procedurale;**

**c. reforme structurale.**



Cu referire la al treilea criteriu de clasificare, este necesar de menționat că aceste trei tipuri de reforme (funcționale, procedurale și structurale) nu pot fi delimitate strict și, de fapt, nicăieri în lume nu au existat în formă pură. Reformele funcționale și procedurale trebuie să preceadă reformele structurale, care sunt mai complicate și mai complexe după conținut.

*Reformele funcționale* sunt reformele care presupun modificarea funcțiilor autorităților administrației publice centrale și locale. Astfel, în activitatea ministerelor, funcțiile de administrare și conducere sunt înlocuite cu funcțiile de coordonare și control. Statul tinde să păstreze în competența sa chestiunile ce țin de conducerea strategică și să se debaraseze de toate funcțiile în plus, care pot fi exercitate de alți subiecți. Mai mult ca atât, autoritățile administrației publice centrale anulează funcțiile ce se dublează, pentru a evita cheltuielile excesive și neefective în procesul activității de administrare [7]. În procesul reformelor administrative o deosebită importanță se atrage redistribuirii funcțiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. Una din direcțiile principale ale reformelor administrative contemporane o constituia descentralizarea, care presupunea transferarea competențelor exercitate anterior de administrația centralizată la autoritățile de nivel local.

În cadrul *reformelor procedurale* se modifică ordinea aprobării deciziilor administrative și, respectiv, locul și rolul funcționarilor publici în cadrul statului și al societății. Reformele procedurale au avut ca efect:

**1. Perfecționarea reglementării juridice a procedurilor administrative.** Până în anii 50 ai sec. XX, nu existau reglementări speciale ale procedurilor administrative. În 1946 în SUA a fost aprobată una din primele legi ce avea ca obiect de reglementare procedurile administrative. În anii 60 în mai multe state ale Europei de Vest apar asemenea legi. În anii 90 ai sec. XX legi similare sunt aprobate și în unele foste state socialiste. Legile privind procedurile administrative reglementează relațiile dintre cetățean și stat, ordinea de informare a cetățenilor despre activitatea administrației, ordinea de elaborare a actelor administrative normative și individuale etc.

**2. Lichidarea procedurilor birocratice și simplificarea procedurilor administrative.** În procesul reformelor sunt analizate procedurile existente în scopul lichidării unor coordonări sau avizări în plus.

**3. Sporirea transparenței procedurilor administrative.** Parțial transparența este asigurată prin reglementarea normativă. O deosebită importanță au formațiunile nestatale care participă la luarea deciziilor, precum și la controlul realizării lor.

**4. Statele implementează pe larg programul e-guvernare.** Avantajele e-guvernării sunt: coordonarea mai eficientă între elementele sistemului autorităților administrației publice datorită schimbului de informații, sincronizarea activităților, operativitatea

în luarea deciziilor. Pagina web a autorităților publice prezintă informații privind serviciile publice acordate, programul de activitate, lista funcționarilor publici responsabili de anumite activități etc.

Cu referire la *reformele structurale*, menționăm că în știința dreptului administrativ nu există o opinie unică privind esența acestor reforme. Doctrinarii ruși consideră că reformele structurale pot fi considerate reformele complexe, în urma cărora se determină structura administrației publice, se delimitează funcțiile conducerii strategice și funcțiile de prestare a serviciilor publice, se distribuie sarcinile între instituțiile de stat și particulare în cadrul unui sistem unic al administrației publice [8].

Reformele structurale sunt cele mai complexe și dificile. Ele nu se limitează la soluționarea unei sarcini de administrare. În procesul acestor reforme, sunt efectuate schimbări de sistem în cadrul administrației publice. Eficacitatea reformelor vizate depinde de faptul dacă au fost create condițiile necesare pentru desfășurarea lor. Aceste condiții sunt create în procesul reformelor funcționale și procedurale, care trebuie să pregătească baza pentru reformele structurale.

Reformele administrative sunt concentrate în jurul următoarelor subiecte de bază sau „dileme veșnice”:

- Care sunt hotarele de delimitare dintre sectorul public și cel privat?
- Care sunt hotarele dintre politică și administrație?
- Care sunt limitele libertății administrative?
- Cum trebuie să fie organizate autoritățile publice, ca să poată satisface necesitățile și interesele diverselor grupe sociale?
- Care este balanța dintre centralizare și descentralizare?
- Cum se poate de coordonat eficient activitatea structurilor care activează în sectorul public?
- Cum poate fi evaluată eficacitatea activității autorităților puterii executive?
- Care sunt îndatoririle funcționarilor publici și în ce constă răspunderea acestora? [9]

Subiectele enumerate au generat discuții vaste între specialiști, au fost înaintate diverse căi, metode, abordări de soluționare a lor, însă principala abordare a rămas cea managerială. Această abordare a căpătat denumirea de *new public management*.

Dacă e să caracterizăm în general *direcțiile reformelor* în domeniul administrației publice, atunci menționăm că toate pot fi reduse la încercarea de a implementa mecanisme manageriale în organizarea și activitatea statului contemporan. Criza statului administrativ, exprimat în ineficiența cheltuielilor banilor contribuabililor, scăderea calității serviciilor prestate populației, creșterea birocratismului, lipsa operativității în luarea deciziilor, scăderea bruscă a încrederii în organele puterii de stat și seviceiul public, sporirea disfuncționalității în administrare, corupția ș.a. au dus



la revizuirea ideologiei conducerii de stat și concepției statului [10]. Concepția statului administrativ începe să fie înlocuită cu concepția statului efectiv, bazat pe abordări manageriale ale administrării.

Ca rezultat al reformelor administrative, au survenit următoarele schimbări esențiale:

– Sporirea atenției față de managementul financiar în sectorul public. În baza abordării *new public management*, regula potrivit căreia fiecare organ birocratic tinde să obțină cât mai mulți bani din bugetul de stat trebuie să fie înlocuită cu tendința spre economisirea resurselor financiare publice și creșterea volumului acestora din contul sporirii eficacității și productivității activității autorităților administrației publice.

– Modificarea raporturilor dintre stat și particulari. În urma reformelor sporește calitatea serviciilor publice acordate populației, drept rezultat se fortifică încrederea particularilor față de autoritățile administrației publice.

– Este supus criticii sistemul birocratic ierarhic. Reformarea sistemului autorităților administrației publice include tendința descentralizării și desconcentrării. O deosebită atenție se acordă dezvoltării administrației publice locale.

– O importanță majoră capătă perfecționarea controlului activității structurilor de stat și a funcționarilor publici. În același timp, reforma e îndreptată spre sporirea libertății în activitatea acestora.

– Reformarea mecanismului de luare a deciziilor de administrare și sporirea capacității de adaptare la modificările permanente ce au loc în societate.

**În concluzie**, putem menționa că reformele administrative în orice țară pot fi bazate pe experiența altor state, analiza schimbărilor sociale, economice și politice în propriul stat pe parcursul ultimelor decenii, examinarea celor mai problematice domenii în mecanismul de stat, a sondajelor sociologice, a da-

telor statistice privind petițiile cetățenilor; a încălcărilor normelor de drept. Pașii practici întreprinși de fiecare țară în efectuarea reformelor trebuie să fie susținuți de ideile teoretice, cercetările în domeniu, precum și analiza practicii internaționale în procesele de reformare a administrației publice.

*Reformele administrative nu s-au finalizat nicăieri. Mai mult ca atât, putem afirma că reformele administrative se transformă în elementul permanent al administrației publice în condițiile instabilității vieții sociale, economice și politice.*

### Referințe:

1. *Административное право зарубежных стран*. Под ред. Н.В. Румянцева. Москва: Закон и право, 2015, с.36.
2. Козырин А., Глушко Е., Штанина М. *Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах*. Москва: Теис, 2006, с.15.
3. Драго Р. *Административная наука*. Москва: Прогресс, 1982, с.72.
4. *Административное право зарубежных стран*, с.36.
5. Драго Р. *Op.cit.*, p.35-36.
6. *Государственное управление и политика*. Санкт Петербург: Изд-ство Санкт-Петербургского университета, 2002, с.364-367.
7. Козырин А., Глушко Е., Штанина М. *Op.cit.*, p.25.
8. *Ibidem*, p.34.
9. Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. *Public management: The New Zealand Model*. Melbourne, New York, Toronto, 1996, p.7-8.
10. *Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность*. Под ред. Л.В. Сморгунова. Санкт Петербург: Изд-ство Санкт-Петербургского Университета, 2000, с.146.