

REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII REPUBLICII MOLDOVA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE PERSPECTIVE OF THE INTEGRATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE EUROPEAN UNION

Livia ZAPOROJAN, ORCID: 0009-0001-9539-2953
Universitatea de Stat din Moldova,
Chișinău, Republica Moldova

CZU: 351/354(478):339.923:061.1 EU

e-mal: liviazaporojan@gmail.com

The provision of public services to citizens and economic agents can be made more efficient through the reform of the central and local public administration launched in 2014 at the time of the ratification of the association agreement with the European Union. The reform acquired particular importance after June 23, 2022, when the Republic of Moldova was granted the status of a candidate country. The reform is necessary both for the evolution of the state's sustainability and for the realization of the commitments of integration into the European Union. The reform and broad cooperation of the central and local public authorities will be effective through the implementation of the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Moldova.

Keywords: *public authority, public administration, central public authority, local public authority, reform.*

INTRODUCERE

Reformarea eficienței a administrației publice centrale și locale privind prestarea unor servicii publice de calitate cetățenilor și agenților economici este necesară atât pentru evoluția sustenabilității statului, cât și pentru realizarea angajamentelor de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană. În acest scop este necesară o cooperare cât mai largă al autorităților publice centrale cu cele locale. Pentru largirea acestei cooperări, din 2022 Guvernul a intensificat dialogul dintre administrația publică centrală și cea locală prin revitalizarea Comisiei paritare pentru descentralizare, care fiind instituită în baza Legii 435/2006 privind descentralizarea administrativă [1], a fost formată în baza Hotărârii Guvernului 608/2010 [2].

Situația democrației și monitorizarea dezvoltării democrației locale și regionale în Europa este evaluată de Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului European (în continuare – CALRE) din componența căruia fac parte 47 de state membre ale Consiliului European, înființat printr-un act semnat la 7 octombrie 1997 la Oviedo, Spania, ca urmare a trei precedente în efortul de a acorda un loc și un rol european parlamentelor regionale. Sarcina de bază a CALRE este de a monitoriza implementarea Cartei

europene a autonomiei locale adoptate în 1985. Republica Moldova a semnat Carta la 2 mai 1996 și a ratificat-o pe 2 octombrie 1997 (în vigoare din 1 februarie 1998), astfel devenind membru cu drepturi și îndatoriri depline al CALRE.

Colaborarea Republicii Moldova cu CALRE decurge permanent; drept rezultat, în baza vizitelor delegațiilor CALRE au fost elaborate pentru noi o serie de recomandări, precum 179 (2005), 322 (2012), 411 (2018), 436 (2019) [3] ș.a.

Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale și Regionale au semnat la 15 aprilie 2021 Foaița de parcurs revizuită privind democrația locală și regională. În aceeași ordine necesită a fi menționat Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană pe data de 4 august 2022. Actul din urmă a prevăzut angajamentele Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană.

Drept urmare, la 15 martie 2023 Guvernul a adoptat Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova (în continuare – Strategia), pentru anii 2023-2030 [4]. Conform Strategiei, Republica Moldova și-a asumat obligația de a „avea o administrație publică centrală și locală eficientă, transparentă și responsabilă, care va oferi servicii de calitate cetățenilor și mediului de afaceri, asigurând dezvoltarea sustenabilă a țării” [5].

Strategia a reglementat viziunea, scopul, acțiunile și resursele necesare pentru accelerarea transformării europene a instituțiilor publice la nivel central și local pe cinci componente:

1. managementul funcției publice și al funcționarilor publici;
2. cadrul instituțional al administrației publice centrale;
3. sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice;
4. debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice;
5. administrația publică locală.

Guvernul a efectuat o analiză multiaspectuală a obiectivelor trasate pentru fiecare direcție de reformare axate pe îmbunătățirea activității administrației publice, modernizarea și furnizarea de servicii publice de înaltă calitate. Guvernul a trasat problemele principale ale administrației publice centrale și locale, delimitând riscurile aparente ale implementării reformei, de rând cu consecințele aplicării măsurilor în cauză din perspectiva integrării Republicii Moldova în mapamondul european.

Pentru atingerea scopurilor acestei Strategii este necesar de reformat administrația publică centrală, dar cea mai multilaterală modificare necesită reformele administrației publice locale în spiritul spațiului administrativ european. După cum a menționat cercetătorul A.Sîmboteanu, „procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova a fost însoțit pe parcursul anilor de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor proeuropene” [6] Măsurile sunt necesare și aplicabile ținându-se cont nu doar de provocările interne și sociale cu care se confruntă administrația publică la momentul actual,

dar și de cele de dezvoltare a administrației publice în corespundere cu standardele de integrare în UE. Problemele structurale ale sistemului administrației publice este caracterizat în prezent la diferit nivel, din care cauză aplicarea reformelor preconizate poate avea consecințe atât pozitive, cât și negative în următoarea perioadă.

Măsurile aplicate pentru reforma administrației publice sunt necesare și actuale în contextul aspirațiilor Republicii Moldova de integrare în Uniunea Europeană. Drept urmare, prin aplicarea măsurilor de reformă a administrației publice este necesar de consultat și de atras pe larg părțile interesate, în special reprezentanții autorităților publice centrale și locale. Suplimentar sau primordial în cadrul acestei proceduri este necesar de atras Congresul Autorităților Locale din Moldova, precum și Comisia paritară pentru descentralizare. Din informația plasată de Guvern rezultă că costurile necesare pentru implementarea reformei și Strategiei vor fi acoperite din bugetul de stat și din surse externe.

Componentele Strategiei vor servi drept obiect al Strategiei și direcție de analiză în următoarele compartimente ale prezentei cercetări.

1. Managementul funcției publice și al funcționarilor publici

Managementul resurselor umane în domeniul administrației publice reprezintă în sine principala funcție a administrației publice centrale, fără de care autoritățile implicate în această activitate nu dispun de forță intelectuală de gestionare a atribuțiilor administrației publice. Strategia a stabilit în această activitate roluri-cheie pentru așa autorități, precum: Parlamentul, secretarul general al Guvernului, Cancelaria de Stat (direcția sa de management al funcției publice), ministerele Finanțelor și Justiției, CNA, ANI, Institutul de Administrare Publică al USM, precum și serviciile de resurse umane din cadrul autorităților publice.

Drept urmare a consultării funcționarilor publici au fost depistate așa probleme, precum: 1) sistemul de elaborare, promovare și monitorizare a politicilor publice în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici se realizează de către Cancelaria de Stat în mod insuficient; 2) sistemul informațional național de administrare a resurselor umane din serviciul public este nefuncțional și limitat din prisma funcționalităților; 3) cariera în funcția publică, în mod special pentru tinerii profesioniști, nu este atractivă. Capacitatea statului de a acoperi cantitativ și calitativ necesarul de personal în administrația publică este insuficientă; 4) sistemul existent de dezvoltare profesională a funcționarilor publici nu răspunde suficient necesităților serviciului public, instituționale și individuale de formare profesională a funcționarilor publici, în mod special a celor din administrația publică locală.

2. Cadrul instituțional al administrației publice centrale

Preconizata reformă a administrației publice centrale a fost instituită și asumată de Guvern, deoarece fără aceasta devine imposibil de a soluționa necesitățile în exercitarea intereselor sociale publice. În acest aspect, Guvernul Republicii Moldova a apreciat pozitiv Raportul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova din 2015, dar nu atât

de complex și coerent. Guvernul a constatat că în administrația publică centrală există în prezent anumite probleme, care pot crea impedimente în administrația publică centrală: 1) cadrul de reglementare fragmentat și parțial contradictoriu în ceea ce privește organizarea și structurarea administrației publice, înțelegerea și separarea conceptelor de: autoritate publică, instituție publică cu rol de implementare, instituție publică la autofinanțare; 2) reguli contradictorii cu privire la înființarea și funcționarea instituțiilor publice, terminologia folosită în cadrul actual de reglementare nu este uniformă, lăsând loc de confuzii/interpretări: absența unei definiții clare a conceptelor de „subordonare” și „independență” în contextul principiului legalității, al personalității juridice și al ierarhiei, cu privire la autogestiunea financiară, a activităților comerciale/noncomerciale și a statutului profit/nonprofit; 3) existența instituțiilor publice care pot desfășura activități pe bază de licență și care pot desfășura activități de întreprinzător în domenii aflate în afara cadrului lor statutar, prin participarea la crearea de societăți cu răspundere limitată sau pe acțiuni în condițiile legislației de parteneriat public-privat etc. Numărul prea mare de instituții publice subordonate Guvernului, stimulat și de un proces de transformare a companiilor de stat în instituții publice și reguli neclare în acest domeniu; 4) Proceduri distincte de execuție bugetară, sisteme diferite de salarizare care subminează aplicarea coerentă a Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și cu diferențe mari între nivelurile de salarizare a funcțiilor manageriale și a celor din subordine, precum și răspundere managerială scăzută pentru gestionarea optimă a fondurilor publice, conform principiilor de bună guvernare, prin organizarea și menținerea unui sistem de control intern managerial viabil și a unei funcții de audit intern eficiente. Existența instituțiilor publice la autofinanțare, dar finanțate exclusiv sau în cea mai mare parte din subvenții bugetare;

3. Sistemul de planificare strategică și de elaborare a politicilor publice

Compartimentul acesta al reformei a fost dedus de Guvern în baza experienței sale drept urmare a aplicării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911/2016 [7], unde acest obiectiv a fost instituit prin activitatea planificată de elaborare a politicilor publice pentru a livra „rezultate” cetățenilor. Prin acest proces Guvernul a constatat că se stabilește ce trebuie de făcut – examinând „raționamentul de bază și eficacitatea politicilor – elaborând apoi modalitatea de implementare și revizuire permanent cât de bine rezultatele dorite sunt livrate”. Drept urmare a faptului că reforma administrației publice este necesară statului nostru nu doar pentru eficientizarea administrației publice și satisfacerii intereselor și voinței societății, dar și pentru deschiderea căilor de integrare în UE, obiectivele acestui compartiment urmează a fi realizate în comun de către Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor (planificarea resurselor pentru sectorul public) și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (coordonarea afacerilor de integrare europeană).

În acest scop, Cancelariei de Stat i s-a stabilit sarcina organizării activităților Guvernului pentru realizarea reformei prin exercitarea funcțiilor Guvernului și atribuțiilor de bază până la exercitarea prerogativelor colaborării eficiente a administrației publice centrale și a

cele locale prin sporirea calității și accesibilității serviciilor publice prestate și prin eficientizarea managementului funcționarilor publici. Ministerului Finanțelor i s-au stabilit sarcini importante pentru planificarea strategică în corelare cu procesul de planificare bugetară, deoarece, conform strategiilor europene, planificarea trebuie să estimeze atât sursele materiale necesare, cât și sursele de finanțare. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene a fost atras în implementarea acestui obiectiv drept urmare a necesității stringente de a se implica în aceste activități. Guvernul, așa cum a procedat anterior acest minister, a renunțat la sistemul PlanPro din cauza lipsei funcționalităților necesare, inclusiv pentru monitorizarea transpunerii actelor UE în legislația națională pentru implementarea largă, la nivel politico-juridic, a Acordului de Asociere RM-UE. Un sistem administrativ, ca și activitatea administrativă practică, permanent necesită analiză și identificarea celor mai bune și relevante metode de ajustare cât mai reală la rigorile europene de administrație publică [8].

Anumite probleme existente au fost constatate de Guvern pe acest segment în administrația publică centrală, care pot crea inconveniente în exercitarea administrației publice: 1) aplicarea neuniformă a cadrului normativ și de reglementare a sistemului de dezvoltare și coordonare a politicilor publice cauzat, în mare parte, de insuficiența capacităților necesare și a resurselor umane în autoritățile publice, inclusiv în instituțiile care formează Centrul Guvernului; 2) peste 30% din acțiunile planificate în documentele de politici publice nu conțin estimarea costurilor și nu identifică sursele de finanțare, fapt ce afectează toate etapele procesului de implementare a politicilor publice și de planificare strategică și operațională; 3) circa 70% din numărul total al documentelor de politici publice elaborate nu sunt susținute și argumentate prin analiza ex-ante sau evaluarea ex-post, iar procesele aferente realizării analizei impactului politicilor publice nu sunt pe deplin instituționalizate; 4) abordarea neintegrată a procesului de monitorizare în raport cu procesul de planificare, cauzată de instrumentele ineficiente și capacitățile insuficiente de efectuare a unei monitorizări de calitate, bazate pe evidențe/dovezi, a politicilor publice; 5) reglementarea vagă a prevederilor cadrului normativ privind consultările publice, privind platformele de consultare și asigurarea transparenței în elaborarea politicilor publice, care generează aplicarea arbitrară și neconsecventă a acestora.

4. Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice

Guvernul a menționat necesitatea aplicării acestui obiectiv drept urmare a statisticii naționale, conform căreia utilizarea internetului este destul de răspândită, fiind într-o creștere constantă în Republica Moldova: 2.782.137 de utilizatori cu acces la internet mobil și 782.391 de abonați la internet fix utilizându-se noile tipuri de comunicare [9]. Utilizarea rețelelor sociale înlocuiește mesajele de text clasice, numărul plăților online pentru serviciile prestate, inclusiv cele publice, fiind în creștere constantă. Sondajul național anual pentru 2022, realizat de Agenția de Guvernare Electronică, pune în evidență creșterea constantă a accesării internetului în scopuri de informare despre instituțiile publice și serviciile acestora, precum și creșterea explozivă a solicitărilor de servicii publice prin intermediul internetului (27,9% față de 23,3% în 2021 și 14,3%

în 2020) [10]. Reformele care se referă la o mai bună furnizare a serviciilor publice se datorează în mare măsură progresului obținut în aplicarea surselor digitale, urmare a cărui fapt tendințele globale pentru reformele sectorului public și creșterea disponibilității tehnologiilor TIC au transformat mediul în care funcționează sectorul public.

Problemele stabilite de Guvern în Strategie în privința necesității implementării acestui obiectiv: 1) lipsa interconectării și interoperabilității depline dintre sistemele informatice disparate ale instituțiilor statului (existența unui număr mare de sisteme informaționale „izolate”, incompatibile între ele, care utilizează tehnologii diferite); 2) adoptarea redusă a identității și instrumentelor de semnătură electronică în rândul populației Republicii Moldova; 3) capacitatea limitată a sectorului public de a profita din plin de potențialul TIC; 4) absența unei abordări comune în crearea și furnizarea de servicii publice electronice.

5. Administrația publică locală

Obiectivul de reformă a administrației publice locale rezultă din constatările Guvernului, conform cărora Republica Moldova dispune de 896 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi (sate, comune, orașe și municipii) și de 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea (32 de raioane, mun. Chișinău și Bălți, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia), pentru o populație mai mică de 3 milioane de locuitori (2,9 milioane conform recensământului din 2014). Populația Republicii Moldova este în continuă scădere. Rezultatele recensământului din 2014 arată că populația a atins 2,9 milioane de locuitori, comparativ cu 3,5 milioane în urmă cu zece ani. Dintre aceștia, 329 108 locuiesc în străinătate, rămânând doar 2,58 milioane de utilizatori efectivi de servicii și contribuabili la bugetele locale [4].

Guvernul a stabilit în Strategie implementarea acestui obiectiv prin eliminarea sau soluționarea următoarelor probleme: 1) capacitatea instituțională limitată pentru furnizarea serviciilor publice locale din cauza tendințelor demografice negative în mediul rural, a fragmentării teritoriale excesive și a gradului scăzut de implementare a documentelor de politici publice anterioare din domeniu. Distribuirea neclară a responsabilităților între nivelurile administrației publice locale; 2) capacitatea fiscală insuficientă (colectarea veniturilor proprii și potențialul lor de creștere) și predictibilitatea scăzută a politicilor fiscale la nivel central și local. Existența multor responsabilități fără finanțare adecvată; 3) unele alocări financiare arbitrare ale administrației publice de nivelul al doilea către administrația publică de nivelul întâi; 4) patrimoniul public gestionat ineficient, lipsa delimitării de cadastru; 5) povara birocratică mare asupra structurilor desconcentrate și a oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, derivată din neclaritatea și amplexarea prea mare a rolului și sarcinilor acestora.

Uniunea Europeană stabilește standarde noi de dezvoltare în procesul de aderare a Republicii Moldova la UE. Concluzia rezultă și din opinia altor cercetători autohtoni, precum A.Roman, care a opinat că „după formă și conținut cel mai evoluat model de integrare regională este reprezentat de Uniunea Europeană, bazat pe un sistem juridic

comun, cu o structură de guvernare inedită și complexă, aflată în proces de continuă dezvoltare și cu instituții cu prerogative supranaționale” [11].

Strategia, fiind bine elaborată, și-a declanșat implementarea prin adoptarea și aplicarea de noi acte normative necesare armonizării cadrului juridic național cu cel al Uniunii Europene. Drept exemplu poate servi Legea 229/2023 pentru modificarea unor acte normative [12] ce reglementează relațiile dintre asociații/fondatorii societăților comerciale. În baza acestor modificări, societățile cu răspundere limitată din Republica Moldova (SRL) vor obține mai multă libertate pentru creșterea și dezvoltarea afacerilor și vor avea mai puține interdicții din partea statului. Legea privind societățile cu răspundere limitată Această lege de modificare reglementează deja comasarea într-un singur act constitutiv a contractului de constituire și a statutului companiei numai prin statut, a exclus limitele numărului de asociați, oferă alternative decizionale pentru asociați, posibilitatea utilizării sistemelor de guvernare corporativă contemporane, adunările asociaților vor putea fi organizate online și fără proceduri de convocare, iar documentele vor putea fi păstrate în format electronic, sunt eliminate restricțiile existente la capitalul social al companiilor ca acesta să poată fi creat sau majorat din contul bunurilor, inclusiv celor consumabile ș.a. [13].

CONCLUZII

Reforma administrației publice atât centrale, cât și locale reprezintă una dintre cele mai importante activități pentru procesul de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană. Procesul de reformă a administrației publice ca activitate poate fi înfăptuit printr-un management eficient și reformă a resurselor umane în administrația publică, instituționalizarea și descentralizarea serviciilor publice centrale și locale, planificarea și elaborarea politicilor publice exercitate de administrația publică centrală și locală, debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice la prestarea celor publice, instituirea unor relații benefice de parteneriat cu societatea civilă și cu toți membrii societății și prin reforma organizării administrativ-teritoriale a statului și a administrației publice locale. Acordarea Republicii Moldova a statutului de țară candidată de aderare la Uniunea Europeană, la 23 iunie 2022, ne-a direcționat spre elaborarea și adoptarea unor acte importante de dezvoltare a statului, perfecționare a domeniilor politice, economice și sociale ale societății. Rolul determinant în aceste activități aparține statului în persoana autorităților administrației publice centrale și locale, care în colaborare efectivă au adoptat Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030. Autoritățile publice centrale și locale vor implementa această Strategie cu suportul social al organizațiilor societății civile și al membrilor societății.

Referințe:

1. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 29-31, art. 91. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125085&lang=ro
2. Hotărârea Guvernului pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Legii nr.

- 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, nr. 608 din 05.07.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr. 117/-118 art. 686. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=21299&lang=ro
3. <https://cancelaria.gov.md/ro/content/fost-semnata-foaia-de-parcurs-revizuita-privind-democratia-locala-si-regionala-republica>
 4. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, nr. 126 din 15.03.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 130-133, art. 285. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136555&lang=ro
 5. Comunicatul Guvernului Republicii Moldova din 15.03.2023. Disponibil: <https://gov.md/ro/content/strategia-de-reforma-administratiei-publice-din-republica-moldova-pentru-anii-2023-2030>
 6. SÎMBOTEANU, A. Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În: *Administrarea Publică*, 2014, nr. 3(83), pp. 16-28. ISSN 1813-8489
 7. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr. 911 din 25.07.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 256-264, art. 1033. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94394&lang=ro#
 8. SÎMBOTEANU, A. Administrația publică din Republica Moldova: între standarde europene și practici tradiționale autohtone. În: *Știința politică și administrativă: provocări globale, soluții locale*, 13 noiembrie 2020, Chișinău. Chișinău: Tipografia „Fox Trading”, 2021, pp. 312-318. ISBN 978-9975-3459-7-2
 9. Evoluția pieței de comunicații electronice în trimestrul II 2022. Disponibil: https://www.anrceti.md/files/filefield/Raport_CE_II_2022.pdf.
 10. https://egov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_sondaj_anual_2022_rom_.pdf.
 11. ROMAN, A. Geneza Europei și evoluția fenomenului europeanizării în context istoric. În: *Știința politică și administrativă: provocări globale, soluții locale*, 13 noiembrie 2020, Chișinău. Chișinău: Tipografia „Fox Trading”, 2021, pp. 190-197. ISBN 978-9975-3459-7-2
 12. Legea pentru modificarea unor acte normative (reglementarea relațiilor dintre asociații/fondatorii societăților comerciale), nr. 229 din 31.07.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 325-327, art. 577. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138672&lang=ro
 13. <https://www.bizlaw.md/reforma-srl-publicata-in-monitorul-oficial-cand-intra-in-vigoare>