

REFLECȚII PRIVIND IMPLEMENTAREA UNOR MECANISME EFICIENTE ÎN DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Valeria CODREANU,
studentă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article emphasizes the importance of reform in public administration, this being the most significant and important change in a society. Understanding and knowing the contradictions of the public administration reform helps us to choose the appropriate model and structure for the Republic of Moldova for a more efficient and sustainable form of government for a better life of citizens

Keywords: public administration, government, reforms, development, solutions, efficiency.

Pe parcursul celor douăzeci și opt de ani de independență a Republicii Moldova, administrația publică a evoluat odată cu schimbările de ordin politic, economic și social, depășind multe obstacole, a reușit să se reformeze preluând noi principii de administrare, implementând mecanisme și tehnologii manageriale performante, recrutând și promovând o generație nouă de funcționari publici.

O oportunitate în acest sens este semnarea, în iunie 2014, a Acordului de Asociere, inclusiv Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA) între Republica Moldova și Uniunea Europeană [1]. Prin semnarea acestor documente, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene. Cu toate acestea, reforma administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local, este una dintre restanțele majore în implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2014-2015. În același timp, reforma administrației publice este o precondiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector. Pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului, Acordul de Asociere RM-UE și Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020", obiectivele de dezvoltare durabilă impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, este incert fără a avea un detașament de funcționari motivați și profesioniști, ce aplică în activitatea sa procedurile de bună guvernare. Luând în considerare acest deziderat, Guvernul creează premisele pentru abordarea complexă și într-un mod sistemic, planificat și vizionar a reformei administrației publice. Astfel, un prim pas în acest sens a fost crearea Consiliului național pentru reforma administrației publice, care de altfel este și o recomandare a partenerilor de dezvoltare. Consiliul este o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local. În același context, la solicitarea Guvernului și cu suportul Uniunii Europene, în octombrie 2015 a fost lansat procesul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova pentru depistarea problemelor cu care R. Moldova se confruntă. Prin programul său de activitate pentru perioada 2016-2018, Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Acest angajament este reflectat în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020. Documentul propune o abordare etapizată, care se bazează în mod progresiv pe acțiunile anterioare de reformare. Strategia de reformă a administrației publice propune o abordare nouă și mai practică. În procesul de modernizare a modului de funcționare a administrației publice, schimbările inițiale au ținut aproape exclusiv de mecanismele interne ale Guvernului la nivel central. În continuare, Strategia va avea în vizor extinderea componentelor reformei în administrația publică locală, ale cărei capacități în domeniu necesită a fi consolidate. În conformitate cu această abordare, autoritățile trebuie să asculte și să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii și să elaboreze soluții eficiente. Capacitățile și abilitățile autorităților publice pentru acordarea serviciilor publice cu utilizarea unor metode și tehnologii noi trebuie dezvoltate. De asemenea, este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acesteia cu capacitatea de a produce rezultate calitative.

- În comparație cu ciclul de reformare anterior, strategia de reformă a administrației publice este axată mai mult pe cetățean (reformele nu mai sunt axate exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția clienților);

- mai comprehensivă - aceasta nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale;

- mai coordonată - procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între domenii și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili.

Un aspect important al Strategiei este că va contribui la implementarea Acordului de Asocier RM-UE, prin realizarea cerințelor ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plene a angajamentelor asumate prin acest Acord, astfel încât să fie atins principalul obiectiv economic și politic al Republicii Moldova de a deveni membră cu drepturi depline a Uniunii Europene. Scopul Strategiei de reformă a administrației publice este de a dezvolta capacitatea generală de management în sectorul public, în vederea accelerării dezvoltării și integrării în UE. Pentru a atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020" și Acordul de Asocier RM-UE, instituțiile administrației publice trebuie să devină nu doar mai competente în domeniile prioritare, dar și mai capabile să planifice, să aloce resurse și să realizeze acțiuni complexe, combătând, în același timp, managementul defectuos și corupția. Strategia este fundamentată pe viziunea că în anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor, utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind astfel un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării. Administrația publică din Republica Moldova va consolida încrederea societății, care va beneficia de servicii publice integrate, oportune și de calitate, furnizate, după o testare riguroasă a opțiunilor, de către autorități și instituții publice pro-active și receptive la schimbare. Totodată, administrația publică va oferi fundamentul tehnic pentru agregarea și implementarea unor proiecte majore de țară, pentru încurajarea creșterii economice și susținerea îmbunătățirii competitivității. Administrația va fi deschisă și receptivă la soluții inovatoare, cu resurse umane competente care gestionează fondurile publice în mod eficient. Administrația publică va fi mai mult centrată pe cetățeni, punând interesul public la baza activității sale. Autoritățile și instituțiile publice vor fi apte să stimuleze implicarea cetățenilor, identificând astfel probleme, anticipând provocări și propunând soluții pe care le fundamentează, testează și validează sistematic. Astfel, se va genera un cadru de servicii adecvate nevoilor cetățenilor și țintite pe eficiență economică. Relația dintre administrația publică și beneficiari înseamnă dedicație, corelație și orientare pe soluții care să se armonizeze cu reformele din domeniile social, cultural, educațional, economico-financiar, justiție și democrație.

Componentele administrației publice care vor fi supuse reformei: (i) responsabilitate administrativă, (ii) elaborarea și coordonarea politicilor publice; (iii) modernizarea serviciilor publice; (iv) managementul finanțelor publice; (v) serviciul public și managementul resurselor umane. Pentru fiecare componentă va fi descrisă situația actuală, vor fi reflectate problemele, în baza cărora vor fi formulate obiectivele și acțiunile prioritare, precum și indicatorii de monitorizare a acestora. În orice reforma care are scopul de îmbunătăți situația din RM sunt identificate și anumite lacune soluționarea cărora va avea un impact progresiv și eficient în dezvoltarea amiabilă a situației interne a țării noastre.

În asigurarea unei administrații publice responsabile sunt identificate 3 tipuri de probleme ce țin de: a) relevanța structurii actuale a administrației publice; b) transparența și accesul la informație; c) puterea de supraveghere a instituțiilor.

Deși există cadru normativ care descrie responsabilitățile și procesul de elaborare a politicilor în autoritățile administrative centrale, o provocare rămâne a fi respectarea acestora, atât la nivelul Cancelariei de Stat, cât și la nivelul ministerelor, pentru a respecta structura documentelor și procedurile existente în politici publice și propuneri legislative de o calitate înaltă. Astfel, nu este asigurată o revizuire/validare a conținutului politicilor la nivelul Centrului Guvernului, iar sistemul național de planificare strategică nu este pe deplin dezvoltat. Nu există metodologii detaliate privind structura, conținutul și alte cerințe privind documentele de planificare, cu excepția metodologiei privind elaborarea CBTM. Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici se referă doar la categoriile documentelor de politici (concepții, strategii, programe și planuri de acțiuni) și listează elementele obligatorii ale diferitelor documente de politici (obiective, termene limită, responsabili, indicatori de performanță, cos-

turi estimate și proceduri de raportare și monitorizare) [2]. Nu există cerințe detaliate obligatorii privind planificarea anuală, astfel documentele au diferite structuri, detalieri ale acțiunilor și perioade timp. Generalizând problemele existente din perspectiva beneficiarilor serviciilor publice, se evidențiază următoarele probleme: informația incompletă plasată pe paginile web ale instituțiilor publice; abordarea instituțională îngustă și izolarea instituțiilor publice în prestarea serviciilor publice. Sistemul de management al finanțelor publice este parte integrantă a conceptului de bună guvernare a întregii administrații publice, prin urmare efectele realizării sau nerealizării a acțiunilor de reformare a acestui sistem au un impact asupra tuturor componentelor de reformă a administrației publice, precum și viceversa. Problemele înregistrate în realizarea strategiei de reformă a managementului finanțelor publice sunt specifice nu doar Ministerului Finanțelor, ci întregului sistem al administrației publice. Reieșind din complexitatea sistemului, realizarea acțiunilor doar de către minister nu garantează soluționarea tuturor problemelor înregistrate la acest capitol. Prin urmare, abordarea acestei strategii privind sistemul de management al finanțelor publice va fi una de ansamblu și va viza întreaga administrație publică. În procesul de utilizare a resurselor publice, Guvernul trebuie să decidă care sunt prioritățile, prin intermediul unui ciclu bugetar regulat de planificare, aprobare și implementare. Maximizarea eficacității și eficienței cheltuielilor publice rezidă de fapt în asigurarea unei valori maxime în urma acestor decizii de cheltuieli, aplicarea procedurilor de control și evitarea pierderilor, erorilor, fraudei și corupției. În pofida progreselor înregistrate, Direcția responsabilă din cadrul Cancelariei de Stat urmează să-și fortifice capacitățile din cauza majorării semnificative a volumului de muncă în domeniul managementului resurselor umane necesar a fi implementat, inclusiv prin prisma procesului de descentralizare. Sistemul de salarizare a funcționarilor publici este stabilit de legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, însă aceasta nu funcționează bine în practică, așa cum unele elemente de remunerare nu au fost puse în aplicare. Elementele variabile de salarizare constituie 30%, lăsând mult loc pentru deciziile manageriale. În termeni reali, nivelurile salariilor pentru majoritatea funcționarilor publice, în special debutanți, sunt foarte mici.

Soluții pentru rezolvarea acestor probleme:

- Crearea 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.

- Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice.

- Consolidarea poziției Cancelariei de Stat ca principala instituție a "Centrului Guvernului", astfel încât aceasta să îndeplinească toate atribuțiile necesare pentru asigurarea funcționalității unui sistem național de planificare strategică și elaborare a politicilor într-un mod bine organizat, coerent și competent.

- Procesul de planificare a politicilor, în special a celor relevante procesului de integrare europeană, este armonizat cu cadrul bugetar pe termen mediu, fiind aliniat la procesul bugetar și la resursele disponibile ale Guvernului, iar Deciziile Guvernului sunt transparente, conforme cerințelor legale, coerente și accesibile publicului.

Formularea politicilor în baza evidențelor, respectând cadrul legal și într-o manieră inclusivă conduce la atingerea obiectivelor setate. De asemenea, asigurarea unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice. Să nu trecem cu vederea creșterea calității și accesibilității serviciilor publice prin reingineria proceselor operaționale și digitizare, precum și prin crearea centrelor universale de prestare a serviciilor publice [3]. S-a făcut referire și la Bugetul Public Național care este formulat în conformitate cu cadrul legal național, cu limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen mediu și procedurile prescrise sunt pe deplin respectate [4]. Cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar definește responsabilitățile și împuternicirile, iar aplicarea acestuia de organizațiile bugetare este consistentă cu legislația ce reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică în general. Fiecare organizație publică implementează managementul financiar, controlul și auditul intern în corespondență cu documentele de politici generale vizând auditul intern, în funcție de necesitățile organizației [5]. Coordonarea eficientă a implementării componentelor de reformă a administrației publice este un element - cheie al Strategiei. Coordonarea suficientă din partea Prim-ministrului și a Cancelariei de Stat este o premisă fundamentală pentru un complex de reforme care vor avea un impact semnificativ asupra aranjamentelor interne și modalității de

lucru cu toate autoritățile la nivel central și local. În scopul coordonării, monitorizării și evaluării Strategiei la nivel înalt, va fi utilizată platforma deja existentă – Consiliul național pentru reforma administrației publice, condus de Prim-ministru, dar vor fi făcute și aranjamente specifice în cadrul serviciului public

Evaluarea intermediară a prezentei Strategii a fost realizată la finele anului 2018, iar evaluarea ex-post va fi efectuată după anul 2020. Metodologia evaluării va fi elaborată conform actelor normative în vigoare. În concluzie, putem menționa faptul că mecanismele analizate mai sus sunt un aport important pentru dezvoltarea administrației publice în pofida faptului că Republica Moldova mai are rezerve în această direcție, începutul mereu e unul plin de speranțe.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere în Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.

2. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul MF nr. 209 din 24.12.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 370-376 din 31.12.2015.

3. Centrul de Guvernare Electronică. Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-transformării guvernării în Republica Moldova. Chișinău, 2015.

4. Dragos Jaliu. Planificare Strategica in Adminsitratia Publica. Bucuresti: Editura Economica, 2013, 180 p.

5. Profiroiu Alina. Bazele Administratiei Publice. Bucuresti: Editura Economica, 2010, 424 p.