

ROLUL DECIZIEI ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL REFORMELOR DESFĂȘURATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN PERIOADA 2010-2020

Diana CHIRIAC

Doctorandă, Academia de Administrare Publică, Școala doctorală,
Chișinău, Republica Moldova
e-mail: dianachiriac@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-7915-4173>

Prezentul articol reprezintă o analiză a corelației dintre decizia administrativă și reformele desfășurate în ultimul deceniu în Republica Moldova. Autorul a identificat locul actului administrativ în procesul complex de restructurare, analizând și relația dintre noțiunile de decizie și reformă. Este menționat că, termenul reformă include, pe lângă tradiționalele accepțiuni de „modernizare” și „îmbunătățire”, specifice sectorului public, și semnificații cum ar fi „transformare” și „reinventare”. Totodată, termenul reformă implică nu numai o simplă schimbare, ci o schimbare benefică, el presupune o mișcare deliberată de la o stare mai puțin dezirabilă, la una dorită, ținând cont de nevoile, așteptările și dorințele cetățenilor. Articolul mai reflectă și rolul esențial al deciziei administrative în procesul de guvernare și reprezintă actul de trecere de la gândire la acțiune. Prin acesta se urmărește găsirea celor mai raționale căi de realizare menite să asigure eficiența maximă a acțiunilor. Procesul sporirii continue a eficienței acțiunilor guvernării în procesul desfășurării reformelor impune ca, orice decizie adoptată să aibă o fundamentare solidă. Realizările, dar și insuccesele înregistrate în procesul desfășurării reformelor în anii 2010-2020 s-au datorat deciziilor elaborate și aplicate, care au contribuit la sporirea nivelului calitativ și capacităților administrative a administrației publice din Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: proces decizional, administrație publică centrală, administrație publică locală, reformă, strategie, Republica Moldova.

THE ROLE OF THE ADMINISTRATIVE DECISION IN THE REFORM PROCESS CARRIED OUT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA BETWEEN 2010-2020

This article is an analysis of the correlation between the administrative decision and the reforms carried out in the last decade in the Republic of Moldova. The author identified the place of the administrative act in the complex restructuring process, analyzing also the relationship between the notions of decision and reform. It is noted that the term reform includes, in addition to the traditional meanings of “modernization” and “improvement”, specific to the public sector, meanings such as “transformation” and “reinvention”. At the same time, the term reform implies not only a simple change, but a beneficial change, it involves a deliberate move from a less desirable state to a desired one, taking into account the needs, expectations and desires of citizens. The article also reflects the essential role of the administrative decision in the governing process and represents the act of transition from thinking to action. It aims to find the most rational ways to ensure maximum efficiency of actions. The process of continuously increasing the efficiency of government actions in the process of carrying out reforms requires that any decision taken has a solid foundation. The achievements, but also the failures registered in the process of reforms in 2010-2020 were due to the elaborated and applied decisions, which

contributed to the increase of the qualitative level and administrative capacities of the public administration in the Republic of Moldova.

Keywords: *decision-making process, central public administration, local public administration, reform, strategy, Republic of Moldova.*

LE RÔLE DE LA DÉCISION ADMINISTRATIVE DANS LE PROCESSUS DE RÉFORMES MENÉES EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA AU COURS DE LA PÉRIODE 2010-2020

Cet article est une analyse de la corrélation entre la décision administrative et les réformes menées au cours de la dernière décennie en République de Moldova. L'auteur a identifié la place de l'acte administratif dans le processus de restructuration complexe, analysant également la relation entre les notions de décision et de réforme. Il est à noter que le terme réforme comprend, en plus des termes traditionnels propres au secteur public de "modernisation" et d'"amélioration", et des significations telles que "transformation" et "réinvention". Dans le même temps, le terme réforme implique non seulement un simple changement, mais un changement bénéfique, il implique un passage délibéré d'un État moins souhaitable à un état désiré, en tenant compte des besoins, des attentes et des désirs des citoyens. L'article reflète également le rôle essentiel de la décision administrative dans le processus de gouvernance et représente l'acte de transition de la pensée à l'action. Il vise à trouver les moyens les plus rationnels de réaliser visant à assurer l'efficacité maximale des actions. Processus d'amélioration continue de l'efficacité

Les actions du gouvernement dans le processus de réforme exigent que toute décision adoptée repose sur une base solide. Les réalisations, mais aussi les échecs enregistrés dans le processus de mise en œuvre des réformes au cours des années 2010-2020 sont dus aux décisions élaborées et appliquées, qui ont contribué à accroître le niveau de qualité et les capacités administratives de l'administration publique en République de Moldova.

Mots-clés: *processus décisionnel, administration publique centrale, administration publique locale, réforme, stratégie, République de Moldova.*

РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕШЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РЕФОРМ, ПРОВЕДЕННЫХ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА С 2010 ПО 2020 ГГ.

Данная статья представляет собой анализ корреляции между административным решением и реформами, проведенными за последнее десятилетие в Республике Молдова. Автор определил место административного акта в комплексном процессе реструктуризации, проанализировав также взаимосвязь между понятиями «решение» и «реформы». Следует отметить, что термин «реформа» включает в себя, помимо традиционных значений «модернизации» и «улучшения», специфических для государственного сектора, также такие значения, как «преобразование» и «переосмысление». При этом, термин «реформа» подразумевает не только простое, но и полезное изменение, которое подразумевает сознательный переход из менее желательного состояния в желаемое с учетом потребностей, ожиданий и желаний граждан. Статья также отражает важную роль административного решения в процессе управления и представляет собой акт перехода от мышления к действию. Он направлен на поиск наиболее рациональных способов обеспечения максимальной эффективности действий. Процесс постоянного повышения эффективности действий правительства в процессе проведения реформ требует, чтобы любое принимаемое решение имело прочную основу. Достижения, а также неудачи, зарегистрированные в процессе реформ в 2010-2020 годах, были связаны с разработанными и применяемыми решениями, которые способствовали повышению качественного уровня и административных возможностей государственного управления в Республике Молдова.

Ключевые слова: *процесс принятия решений, центральное публичное управление, местное публичное управление, реформа, стратегия, Республика Молдова.*

Introducere

Decizia reprezintă elementul esențial al procesului de guvernare, este actul de trecere de la gândire la acțiune. Prin adoptarea deciziei se urmărește găsirea celor mai raționale căi de viitoare acțiuni menite să asigure eficiența maximă a reformelor administrației publice. Procesul sporirii continue a eficienței acțiunilor autorităților publice cere imperios ca orice decizie adoptată să aibă o temeinică fundamentare științifică. O caracteristică a deciziei administrative este faptul că, ea reprezintă expresia unui act rațional, coerent formulat, pe baza interpretării unor informații ce se prelucrează în scopul alegerii unei alternative menite să conducă la realizarea obiectivelor prestabilite. Dintr-o perspectivă mai largă, deciziile din sfera administrației publice vizează rolul specific al acesteia în derularea unui ansamblu vast de activități, natura obiectivelor urmărite etc.

Analizând relația dintre noțiunile de *decizie* și *reformă* trebuie să subliniem că, termenul *reformă*, pe lângă tradiționalele accepțiuni de „modernizare” și „îmbunătățire” specifice sectorului public, include și semnificații cum ar fi „transformare” și „reinventare”. Trebuie precizat că termenul *reformă* implică nu numai o simplă schimbare, ci o schimbare avantajoasă/benefică, el presupune o mișcare deliberată de la o stare (trecută) mai puțin dezirabilă, la o una (viitoare) dorită, ținând cont de nevoile, așteptările și dorințele cetățenilor. Orice reformă se pune în aplicare printr-o serie de decizii administrative. În elaborarea unui plan de reformă administrativă, componenta fundamentală o reprezintă strategia. Strategia, la rândul său, este o decizie de orientare generală care jalonează activitățile administrative, având un caracter normativ general. Ea prefigurează cadrul organizatoric și de conducere pentru diversele segmente ale administrației publice, începând cu crearea instituțiilor specializate pe domenii și asigurarea funcționalității sistemului administrativ în concordanță cu obiective-

le de politică generală ale guvernării. Strategiile, în calitate de documente de politici, se concretizează prin reglementări privind organizarea și funcționarea administrației publice, cu aplicabilitate la scara întregii țări, dar se pot asimila acestora și deciziile autorităților administrative locale, care vizează dezvoltarea socio-economică pe termen lung sau mediu, în profil teritorial. Formularea de politici publice este parte a unui proces de luare a deciziilor la nivelul interfeței dintre nivelurile politic și administrativ ale administrației publice.

Edificarea unei administrații publice democratice și eficiente a fost scopul reformelor puse în aplicare pe parcursul ultimilor 10 ani prin intermediul *Strategiei naționale de descentralizare*, aprobată prin Legea nr.166/2012 [1], *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.911/2016 [2].

La nivel global, prin adoptarea, în septembrie 2015, a Agendei 2030 [3], Republica Moldova a optat pentru obiectivul 16: “Pace, justiție și instituții puternice”, prin care și-a asumat “dezvoltarea instituțiilor eficiente, transparente și responsabile la toate nivelurile” (ținta 16.6) și “asigurarea unui proces de luare a deciziilor sensibile la necesități, incluzive, participative și reprezentative la toate nivelurile” (ținta 16.7).

Potrivit recomandărilor OECD [4], în anul 2016 a fost elaborată *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, prin care Guvernul Republicii Moldova s-a angajat să pună în practică un program ambițios privind reforma administrației publice, fapt ce ar permite avansarea reformei de descentralizare. Strategia în cauză include acțiunile cheie de reformă și în domeniul descentralizării, preluate din *Strategia națională de descentralizare*, fiind sincronizate acțiunile declanșatorii ale transformărilor la toate nivelurile.

Anterior, în 2012, întru realizarea unei planificări strategice a procesului de descentralizare pentru

consolidarea capacităților autorităților administrației publice locale, îmbunătățirea managementului și calității serviciilor publice prestate cetățenilor, Parlamentul a adoptat *Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012-2015*, aceasta devenind, astfel, principalul document de politici în domeniul administrației publice locale pe termen mediu, care a determinat mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale [5].

Viziunea Strategiei naționale de descentralizare avea în vedere „o administrație publică locală democratică și autonomă, care să asigure în mod echitabil, inclusiv din perspectiva respectării drepturilor grupurilor vulnerabile, prestarea de servicii publice de calitate și managementul eficient al competențelor locale”. Totodată, scopul Strategiei consta în „asigurarea unei administrații publice locale care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor vulnerabile în condiții de eficiență, eficacitate, echitate și disciplină financiară” [2].

Au fost stabilite șapte direcții strategice (obiective specifice) – (i) descentralizarea serviciilor și competențelor, (ii) descentralizarea financiară, (iii) descentralizarea patrimonială, (iv) dezvoltarea locală, (v) capacitatea administrativă, (vi) capacitatea instituțională și (vii) democrație, etică, drepturile omului și egalitatea de gen, care abordează problemele și soluțiile pentru principalele elemente ale reformei de descentralizare. Cadrul normativ aferent direcțiilor strategice stabilite în Strategie este asigurat prin Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă [6] și Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală [7]. Fiecare direcție strategică a documentului de politici include câte

un obiectiv specific și un set de activități pe termen mediu.

Instrumentul de bază pentru implementarea obiectivelor specifice și activităților Strategiei este Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei pentru anii 2012-2015 [2] (extins în 2016 până în 2018), care detalia acțiunile ce urmau a fi implementate, indicatorii de performanță, termenele de realizare, responsabilii și sursele de finanțare. Costurile de implementare a Strategiei și a Planului de acțiuni nu au fost estimate la momentul elaborării acestora. Conform prevederilor Strategiei, necesarul de mijloace financiare era estimat la etapa înaintării propunerilor concrete de implementare a acțiunilor.

Responsabilitatea primară pentru implementarea obiectivelor și acțiunilor specificate în Strategie revenea Cancelariei de Stat și Ministerului Finanțelor, unele acțiuni urmau a fi realizate de alte autorități ale administrației publice centrale, cât și de autoritățile administrației publice locale.

De notat că, Strategia privind reforma administrației publice și Strategia națională de descentralizare, în calitate de documente de politici se completează reciproc, având drept obiectiv comun și reprezentativ reforma administrației publice centrale și locale cu componentele prevăzute de cadrul normativ în vigoare. Ambele Strategii identifică premisele necesare pentru o abordare complexă, comprehensivă, planificată și vizionară a reformei. Implementarea lor urma să se bazeze pe acțiunile realizate de reformele anterioare. Însă, o bună parte a activităților prevăzute de Strategia națională de descentralizare nu au fost realizate în termen, astfel încât perioadă de implementare a acestora a fost extinsă, în scopul executării acțiunilor planificate.

Urmare a analizei realizate, putem afirma că, anii 2013 și 2019 se caracterizează printr-un grad sporit de eficacitate, deoarece au fost puse în aplicare un număr considerabil de prevederi potrivit Planului de implementare. Astfel, au fost operaționalizate

activități pe segmentul descentralizării financiare, prin introducerea sistemului de finanțe publice locale și introducerea, în 2019, a Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, pentru anii 2019–2023 finanțat de Banca Mondială.

Acțiunile considerate ca fiind realizate sau parțial realizate sunt forme de tranziție întru realizarea activității incluse în Plan, dar constatăm că, acestea nu au putut asigura sustenabilitatea intervențiilor de reformă.

Ținând cont de lecțiile învățate în procesul de implementare a Strategiei privind reforma administrației publice și Strategiei naționale de descentralizare, subliniem necesitatea elaborării unui cadru normativ prielnic desfășurării reformei în domeniile planificate, fundamentat pe evidență, statistică, analiză profundă a tuturor proceselor și problemelor, intercalate prin uniformizare într-un document de politici.

Prin Strategia privind reforma administrației publice, Guvernul și-a propus reorganizarea structurii Cabinetului de miniștri, reformarea serviciilor publice, altă abordare privind managementul financiar și eficientizarea procesului decizional. Totodată, acesta are drept scop extinderea componentelor reformei asupra autorităților publice locale. Astfel, una dintre sarcinile importante ale reformei ar reprezenta constituirea unităților administrative-teritoriale, cu capacități umane profesionale și financiare, fortificate și/sau consolidate la nivel local, capabile să livreze servicii eficiente comunităților, simultan menținând echilibrul între principiile democratice, egalitatea de gen, drepturile omului, incluziune socială, angajamente asumate în documente de politici internaționale.

De facto, Legea 166/2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018 și Hotărârea Guvernului 911/2016 pentru aprobarea Strategiei pri-

vind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 și Hotărârea Guvernului 1351/2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016–2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 sunt documente ce stabilesc cadrul de reformă în domeniul descentralizării și administrației publice. Scopul primordial al acestora este asigurarea unei administrații publice, care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor vulnerabile de populație în condițiile principiului celor trei “E”: eficiență, eficacitate, echitate și disciplină financiară.

Documentul fundamental, prin care un stat, în cazul dat Republica Moldova, își asumă să asigure realizarea/implementarea principiului autonomiei locale îl reprezintă Carta Europeană a Autonomiei Locale. Ratificarea acesteia s-a produs prin Hotărârea Parlamentului privind ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 [5] (în vigoare din 1 februarie 1998).

Potrivit reglementărilor din Carta Europeană a Autonomiei Locale, principiul autonomiei locale, precum și competențele de bază ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie recunoscute în legislația internă, precum și în Constituție. Autorităților administrației publice locale au dreptul de capacitate efectivă de a soluționa și gestiona în nume propriu problemele locale. Orice intervenție în activitatea autorității administrației publice locale se califică drept imixiune și se sancționează prin lege. Respectiv, constatăm că, nimeni, nici o autoritate nu poate limita în drepturi ori acțiuni autoritatea publică locală. Totodată, în cazul delegării competențelor improprii, ce pot fi delegate prin lege, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze, de spațiu de manevră în luarea deciziilor și implementarea acestora. În aceiași ordine de idei, reite-

răm necesitatea menținerii echilibrului financiar cu competențele delegate de lege.

Una dintre componentele unei democrații, într-un stat de drept, în condițiile Cartei Autonomiei Locale, o reprezintă consultarea publică, la toate etapele procesului decizional, în vederea soluționării problemelor comunităților. Menționăm că, autoritățile / instituțiile / organizațiile internaționale, au sarcina de a monitoriza, cu o periodicitate prestabilită, respectarea prevederilor Cartei de către statele membre ale Consiliului Europei, formulând o serie de recomandări pentru o mai bună racordare a cadrului național la prevederile Cartei. Ultimele recomandări privind democrația locală și regională din Republica Moldova au fost emise în aprilie 2019.

Reieșind din ultimele rapoarte, vizavi de gradul autonomiei locale, constatăm că, situația este precară, iar raportorii au recomandat autorităților din Republica Moldova revizuirea normelor juridice ce reglementează competențele autorităților publice locale, întrucât, unele procese, precum traseismul politic al primarilor (aderarea la partidul aflat la guvernare), alocarea mijloacelor financiare ș.a. oferă, prin lacunele din cadrul legal, oportunități pentru doritorii de a interveni/ implica în activitatea și chiar în procesul decizional al autorităților publice locale.

Conform art.109 al Constituției Republicii Moldova „administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” [8]. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă. Constatăm că, prevederi adiționale și suplimentare pentru organizarea și funcționarea administrației publice locale, inclusiv competențele și atribuțiile de bază ale acestora, nu sunt reglementate în acest act.

În aceeași ordine de idei, menționăm Legea 397/2003 privind finanțele publice locale [9], care stabilește procedura de adoptare a bugetelor locale și competențele/atribuțiile/responsabilitățile în domeniul finanțelor publice locale a tuturor subiecților decizionali. În contextul reformei de descentralizare au fost efectuate modificări ale cadrului legal. Subsidiar celor evocate, menționăm că modificările aprobate s-au efectuat pentru consolidarea autonomiei decizionale și a surselor de venituri locale proprii ale APL. Ținem să menționăm următoarele caracteristici ale amendării cadrului legal, operată în 2013:

- sistemul de transferuri cu destinație generală (de echilibrare bugetară) către bugetele locale este bazat pe venituri, și nu pe costuri medii normative de cheltuieli pe cap de locuitor, estimate la nivel central;

- transferurile cu destinație generală sunt alocate direct, pe bază de formulă, distinctă pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și pentru cele de nivelul al doilea;

- calculul transferurilor cu destinație generală se face pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă și a datelor oficiale privind populația și suprafața;

- normativele de defalcare de la impozitele și taxele de stat sunt stabilite prin lege pe tipuri de bugete ale unităților administrativ-teritoriale;

- sistemul de învățământ preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar), precum și competențele delegate autorităților administrației publice locale prin lege, sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială;

- restul competențelor se finanțează în limita și din contul veniturilor proprii, defalcărilor de la impozitele și taxele de stat, stabilite conform legii, și transferurilor cu destinație generală, calculate pe bază de formulă;

- stabilirea priorităților și utilizarea resurselor financiare disponibile aparține exclusiv autorităților publice locale;

- creșterea nivelului de autonomie decizională și gradual a calității deciziei administrative, în procesul de guvernare, exprimat printr-un complex de componente atribuite actului administrativ emis/adoptat.

Alt act normativ, care asigură autorităților publice locale autonomie în acțiuni și deciziile luate reprezintă Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă. Urmare a recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale a Consiliului European (CALRE), în decembrie 2006, a fost adoptată Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă, care, în scopul realizării unei descentralizări adecvate, a stabilit domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale. În vederea completării normei din Constituție, prin art.4 din Legea citată au fost stabilite domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale, atât de nivelul întâi, cât și de nivelul al doilea. În special, domeniile proprii de activitate ale autorităților sunt pentru asigurarea descentralizării potrivit rigorilor și recomandărilor CALRE. Contextual, în Lege au fost stabilite raporturile între autoritățile de nivelul I și II, și la nivel local și central. Astfel, potrivit normei legale, una prohibitivă de altfel, acestea vor coopera între ele, prin acordurile semnate între părți, în condițiile legii, în strictă conformitate cu resursele bugetare și cu responsabilitățile asumate de ele.

Referitor la responsabilitățile delegate ori prevenirea intervențiilor în administrația publică centrală privind stabilirea de sarcini pentru autoritățile administrației publice locale, legiuitorul a prevăzut în art.6 din Lege modalitățile și condițiile legale de prevenire/desfășurare a acestora. Respectiv, constatăm că, delegarea de competență se exercită doar reieșind din norma legală, pentru situații expres prevăzute și pot fi delegate doar competențele proprii, cu transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente. Or, nu poți delega ceea ce nu-ți aparține.

Actul legislativ fundamental și special, pentru reglementarea tuturor proceselor la nivel local rămâne

Legea 436/2006. Prevederile legii indicate, stabilesc organizarea și funcționarea autorităților publice locale. Asigurarea autonomiei consiliilor locale față de autoritățile raionale și cele centrale, se realizează prin respectarea art.14 privind competențele de bază ale consiliilor locale, competența prin care consiliile de sine stătător aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora.

Accentuăm că, urmare a amendării cadrului normativ, autoritățile publice locale dispun de bază fiscală proprie (distinctă de cea a statului), constituită din impozite, taxe, precum și alte venituri în conformitate cu Legea finanțelor publice locale. Conform legii, procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale sunt coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale. Este interzisă orice delegare de competențe fără alocarea de surse financiare necesare pentru a se acoperi costul realizării competențelor respective.

Potrivit Legii nr.764/2001 privind organizarea administrativ - teritorială a Republicii Moldova [10], Republica Moldova este o țară destul de fragmentată, cuprinzând 898 localități de nivelul I și 35 localități de nivelul al II-lea (32 raioane și 3 municipii – Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia). Potrivit normei legale, pentru formarea unități administrativ teritoriale trebuie să fie cel puțin 1500 locuitori. Însă, conform datelor statistice, 318 unități administrative teritoriale au mai puțin de 1500 locuitori. Respectiv, în condițiile fragmentării exagerate și în lipsa capacităților fiscale, financiare și umane, aceasta produce un dezechilibru pentru întreținerea eficientă a populației din aceste unități administrative teritoriale. Contextual, relevăm, că se atestă și lipsa furnizării unor servicii corespunzătoare către cetățeni [11].

Urmare a cercetării efectuate, pe segmentul reformei administrativ-teritoriale, se atestă un interes deosebit din partea organizațiilor internaționale (Consiliul Europei, Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare, SIDA, GIZ, USAID), chiar și Uniunea Europeană, privind procesul de reformare teritorială.

Este de remarcat, că 2015 a reprezentat un an decisiv, când modalitatea de formarea veniturilor la nivel local este modificată, contribuind la consolidarea autonomiei locale (autonomiei financiare). La această etapă are loc un progres considerabil în procesul de transparentizare a activității autorităților publice locale și crește credibilitatea față de decizia administrativă, ca mecanism pentru guvernarea locală.

În pofida modificărilor sistemului de transferuri, autoritățile publice locale nu dispun de suficiente venituri pentru a le gestiona conform cerințelor și gradului de autonomie, întrucât o mare parte din ele au ajuns în starea de a nu-și putea acoperi cheltuielile. Se conturează deficiențe enorme pe următoarele segmente:

- capacitatea administrativă a autorității publice locale;
- capacitatea fiscală per locuitor;
- cheltuieli administrative per locuitor;
- capacitatea resursei umane în autoritatea publică locală;
- lipsa capacităților de asigurarea a serviciilor eficiente (deșeuiri, salubritate, asigurarea cu apă potabilă, canalizare).

Potrivit Biroului Național de Statistică, în anul 2013, doar 30,9% din populație [12] beneficia de servicii de salubritate, gradul de acoperire în mediul urban fiind de 64,1% și 6,0% în mediu rural. Tabloul indicatorilor de referință confirmă o lipsă totală ori scăzută a serviciilor de importanță vitală pe țară.

Punctăm că:

- nivelul fragmentat excesiv este în detrimentul unităților administrative teritoriale, fragmenta-

rea generând costuri enorme pentru întreținere și peste capacitățile financiare și administrative ale autorităților publice locale;

- lipsa accesului la servicii de importanță majoră;
- număr modest/insuficient de personal chiar în unele localități.

Respectiv, necesitățile reformei teritoriale devin mai mult decât necesare, iar în acest proces complex, se vor lua în considerare tehnicile și recomandările țărilor care au trecut prin procesul de restructurare.

Evocăm că, în contextul consolidării capacităților instituționale și administrative, ale autorităților publice centrale și locale, prin Dispoziția nr.123/2020 [13], Guvernul a dispus instituirea grupului de lucru privind reforma administrației publice centrale și locale.

În conformitate cu prevederile Dispoziției Guvernului nr.123-d/2020, din momentul instituirii Grupului de lucru privind reforma administrației publice centrale și locale s-a avansat în mai multe activități, care urmăresc scopul de a identifica cea mai viabilă opțiune pentru Republica Moldova de reorganizare a sistemului administrației publice centrale și locale pentru a consolida autonomia locală, în mod special autonomia financiară, de a fortifica capacitățile instituționale ale primăriilor și optimiza nivelul II de administrare, precum și a îmbunătăți calitatea serviciilor publice la nivel local.

Potrivit metodologiei (Territorial reforms in Europe: Does size matter? [14]), Guvernul urmează să meargă în teritoriu pentru prezentarea argumentării în favoarea desfășurării reformei. Ori, în condițiile pandemiei, concluzionăm că, platformele on-line asigură realizarea acestei exigențe.

Mai cu seamă aceasta ar reprezenta anume consultarea opiniei publice și ar reflecta transparența în procesul decizional (vorbind despre guvern ne referim atât la autorități de nivel central cât și local). Amalgamarea nu poate și nu trebuie separată de alte reforme, dimpotrivă va fi privită în conjunc-

tură cu alte reforme, în special prin reatribuirea sarcinilor APL.

În cadrul procesului decizional, consultărilor le revine un rol important, fiind analizate aspecte importante de la necesitatea descentralizării financiare și extinderii bazei de generare a veniturilor proprii; dezvoltarea infrastructurii; implementarea tehnologiilor informaționale și a serviciilor electronice; eventuale elemente de amalgamare voluntară cu stimulente și termen prestabilit; constrângeri privind resursele umane și motivarea personalului din administrația publică locală; depopularea unor unități administrativ-teritoriale și migrarea în zone urbane sau localități mai dezvoltate; delimitarea competențelor între diferite nivele de administrare, serviciile desconcentrate, delegate, infrastructura sistemului de educație, cultură, protecție socială; până la reprezentarea tuturor localităților în cadrul unor eventuale noi structuri administrative și foarte multe altele.

De menționat, că în cadrul consultărilor publice sunt evidente anumite preocupări ale reprezentanților administrației publice locale, în particular privind eficiența activităților raionale, necesitatea raționalizării structurii acestora, optimizării cheltuielilor administrative și a personalului de nivelul II, care ar aduce o plus valoare mai mare prin regăsirea într-o nouă structură îmbunătățită la nivelul I de guvernare locală. Or, tot mai mult se profilează necesitatea fundamentării unui scenariu de reformă integrat, pentru a fi supus dezbaterilor publice, cu indicarea numărului unităților administrative de nivelul II, competențelor de bază și serviciilor de nivel regional/subnațional, corelat cu numărul de primării și competențele proprii nivelului I” [15].

Urmare a consultărilor, la etapa avansată de elaborare a scenariilor, în vederea realizării unei proceduri corecte necesită a fi respectate principiile cheie:

- echității și accesibilității;
- calității și eficienței;
- zonei funcționale și continuității teritoriale.

Aceste principii ar trebui să contribuie la formarea unei viziuni consolidate asupra necesităților comunităților la nivel local, respectând drepturile tuturor cetățenilor.

Totodată, va avea loc elaborarea unui plan de implementare acceptat de toți subiecții de drept:

- stabilirea/identificarea responsabililor de realizarea reformei teritoriale;
- elaborarea unei metodologii de amalgamare;
- stabilirea unui quantum financiar de stimulare;
- condiții clare pentru amalgamare;
- contractarea experților pentru faza consultărilor;
- pilotarea, pe dimensiuni înguste;
- elaborarea cadrului legal adecvat.

Concluzii

În final, accentuăm că teza de abordare a dimensiunii teritoriale este actuală și în același timp este necesar de a demonstra/justifica necesitatea unor administrații fie raionale, fie locale. Totuși, reieșind din necesitățile dictate de prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, apare tot mai des nevoia de a structura administrația națională (la nivel local) în consonanță cu structurile administrației publice locale în țările europene. Lumea de azi fiind a integrărilor, primordial se vor respecta limitele drepturilor omului. Dar în contextul mișcărilor/reformelor teritoriale produse de-a lungul anilor, este necesară o evoluție nu doar a persoanelor, ci și a actului administrativ/deciziei administrative. Este vitală elaborarea deciziei administrative potrivit rigorilor, iar sporirea calității acesteia depinde de mai mulți factori.

În procesul emiterii actelor administrative, indiferent de situație, Guvernul și membrii acestuia participă la realizarea deciziei administrative, în virtutea competenței materiale. În majoritatea cazurilor, ei cumulează funcția politică cu cea administrativă. Respectiv, apare întrebarea dacă reforma teritorială este un obiectiv politic ori o decizie administra-

tivă încă nerealizată, dar la moment în proces de desfășurare?

Concluzionăm, punctând următoarele: este important ca Guvernul să stabilească nivelul de coordonare între diverse dimensiuni ale documentelor de politici, intercalate cu deciziile administrative, care urmează a fi implementate. Totodată să-și stabilească și delimiteze clar obiectivele politice de deciziile administrative, cuprinzându-le într-o agendă corespunzătoare.

Înainte de a începe schiță reformei, reformatorii și participanții la acest proces complex, trebuie să asigure decizii strategice în ceea ce privește formatul reformelor teritoriale. Respectiv, acestea ar trebui să fie adoptate gradual, pe etape, voluntar sau forțat. Cu toate acestea toți parametrii de bază ai reformei pot fi schimbați în faza în care a fost luată o decizie politică la cel mai înalt nivel. Dacă decizia politică cu privire la reformă este negativă, autoritățile ar trebui să revizuiască diagnoza problemei și să regândească alternativele reformei teritoriale.

În concluzie, putem afirma că, elementul esențial al procesului de conducere, decizia reprezintă actul de trecere de la gândire la acțiune. Prin aceasta se urmărește în viitor găsirea celor mai raționale căi de acțiune menite să asigure eficiența maximă a activităților. Procesul sporirii continue a eficienței acțiunilor guvernării în procesul desfășurării reformelor impune ca orice decizie adoptată să aibă o temeinică fundamentare. Decizia administrativă constituie un element esențial în implementarea strategiilor de reformă, fiind instrumentul de bază. Realizările, dar și insuccesele înregistrate în procesul desfășurării reformelor în anii 2010-2020 s-au datorat în mare parte deciziilor elaborate și aplicate, care la rândul lor au dezvoltat nivelul calitativ și capacitatea administrativă a administrației publice din Republica Moldova.

Bibliografie

1. Legea nr. 166/2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind

implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.07.2012.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.911 din 25/2016 cu privire la aprobarea Strategiei privind reforma a administrației publice pentru anii 2016-2020. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

3. <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/moldova-2030>, accesat pe 16.03.2021.

4. <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/19813511.pdf>, accesat pe 01.03.2021.

5. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.1253-XIII din 16.07.1997// *Tratate Internaționale*, Vol.14, 1999.

6. Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă. În: Monitorul Oficial Nr.29-31 din 02.03.2007.

7. Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial Nr.32-35. din 09.03.2007.

8. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În Monitorul Oficial Nr. 78 publicat la 29.03.2016.

9. Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale. În Monitorul Oficial Nr.248-253 publicat la 19.12.2003.

10. Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.

11. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raportul_privind_optiunile_pentru_reorganizarea_structurii_administrativ-teritoriale_in_republica_moldova_elaborat_in_martie_2015_.pdf, accesat pe 1.03.2021.

12. <https://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=601&id=6320>, accesat e 19.03.2021.

13. Dispoziția nr. DG 123/2020 din 28.07.2020 pentru instituirea Grupului de lucru privind reforma administrației publice centrale și locale. În Monitorul Oficial Nr.194-197 din 31.07.2020.

14. <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>, accesat pe 18.09.2020.

15. <https://gov.md/ro/content/agenda-grupului-de-lucru-privind-reforma-administratiei-publice-centrale-si-locale-ajustata>, accesat pe 16.02.2021.