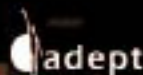




EXPERT-GRUP



Ion OSOIANU

Consolidarea capacității administrative pentru implementarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova

Studiu realizat în cadrul proiectului "Planul de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: document accesibil publicului". Implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și EXPERT-GRUP cu sprijinul financiar al Departamentului Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională (DFID)

Consolidarea capacității administrative pentru implementarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova

Studiu realizat în cadrul proiectului “Planul de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: document accesibil publicului”. Implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și EXPERT-GRUP cu sprijinul financiar al Departamentului Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională (DFID)



2006



EXPERT-GRUP



Notă: Numai autorii sunt responsabili de afirmațiile și concluziile expuse, care nu sunt în mod necesar împărtășite de Departamentul Marii Britanii pentru Cooperare Internațională (DFID), EXPERT-GRUP sau ADEPT.

CZU 351+327(4)

O-85

Redactor text: Angela Ciumac, *dr. în științe filologice*

Autori:

Ion Osoianu

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Osoianu, Ion

Consolidarea capacității administrative pentru implementarea
Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova / Ion
Osoianu. – Ch.: Bons Offices, 2006. – 74 p.

ISBN 978-9975-9757-4-2

200 ex.

351+327(4)

ISBN 978-9975-9757-4-2

Cuprins

Acronime	4
Sumar executiv	5
Fundamentări	75
Capitolul I	
Perfecționarea managementului afacerilor europene	13
Capitolul II	
Modernizarea administrației publice	27
Capitolul III	
Profesionalizarea funcției publice	41
Concluzii și recomandări	49
Bibliografie	57
Anexe	65

Acronime

CAER	Consiliul de Ajutor Economic Reciproc
CNIE	Comisia Națională pentru Integrare Europeană
CPLRE	Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa
DIE	Departamentul Integrare Europeană (al MAEIE)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică)
OTV	Organizația Tratatului de la Varșovia
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și al Integrării Europene
MAPL	Ministerul Administrației Publice Locale
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Alianța Nord-Atlantică)
PAUEM	Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova
PEV	Politica Europeană de Vecinătate
UE	Uniunea Europeană

Sumar Executiv

Evoluțiile din economia mondială și cerințele crescânde de europenizare reclamă dezvoltarea de proceduri și instituții capabile să susțină dezvoltarea economică durabilă și stabilitatea politică a Republicii Moldova. Actualmente foaia intermediară de parcurs în itinerarul Moldovei către UE este Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova (PAUEM). Implementarea acțiunilor din documentul respectiv reprezintă o „încălzire” pentru eventuala „marea finală” a aderării. Aplicarea prevederilor Planului este prerogativa administrației publice, societatea civilă avînd rolul să monitorizeze și să atenționeze atunci cînd lucrurile merg prost. Majoritatea măsurilor planificate însă necesită dezvoltarea unor capacități de guvernare europeană, necunoscute pînă nu demult mediului administrativ al Republicii Moldova.

Studiul de față își propune evaluarea capacității administrative generale a Republicii Moldova din perspectiva procesului de integrare europeană în general și prin prisma implementării PAUEM în particular. În lucrare se recurge la analiza opțiunilor de perfecționare a managementului afacerilor europene și identificarea oportunităților de modernizare a administrației publice și de profesionalizare a funcției publice, acestea constituind ingrediente indispensabile ale îmbunătățirii capacității administrative pentru aderarea la UE.

Evaluarea este însoțită de un set de recomandări pe termen scurt, mediu și lung, adresate factorilor decizionali, care vizează introducerea timpurie a rectificărilor în politicile publice și consolidarea capacității administrative necesare unei etape mai avansate în procesul de integrare europeană.

Fundamentări

În general, capacitatea administrativă reprezintă aptitudinea instituțiilor publice de a identifica obiective clare, institui priorități precise și a le implementa eficient. Aspecte tipice ale capacității administrative sunt, spre exemplu, calitatea funcționarilor publici, gradul de diseminare a tehnologiilor informaționale avansate în sectorul public, relațiile intra-guvernamentale și stilul de interacțiune dintre guvern și mediul economic și social,¹ rapiditatea cu care sunt luate deciziile și calitatea acestora.

Adesea capacitatea administrativă este asociată cu reforma administrativă. Se opinează că între ele există o corelare funcțională, chiar dacă acestea sunt două concepte diferite privind organizarea sectorului public.² Pe când reforma administrativă presupune revizuire cuprinzătoare periodică ale sistemului administrației publice, consolidarea capacității este un proces continuu care implică dezvoltarea de strategii și competențe pentru a maximiza oportunitățile de eficientizare³ a programelor guvernamentale. Intensificările care însoțesc acest proces au la bază progresul tehnico-științific și implicit necesitatea de a introduce inovațiile în administrație, situațiile de criză care atrag întărirea capacității în domeniile afectate⁴ la fel ca și proiectele de anvergură în care administrația trebuie să facă față unor sarcini complementare celor obișnuite. În ultimul caz unul din exemple este procesul de integrare europeană.

¹ Resources to help in Evaluating Socio Economic Development / Themes & Policy Areas / **Web:** www.evaled.info

² *Marius Profiroiu, Tudorel Andrei, Dragoș Dinca, Radu Carp, Reforma administrației publice în contextul integrării europene, Institutul European din România – Studii de impact III, București, 2005, p. 4*

³ Resources to help ... **Web:** www.evaled.info

⁴ Exemple relevante pentru Republica Moldova ar fi conflictul transnistrean sau „criza vinului”. În primul caz a fost lansat un proces numit „reintegrarea țării” însoțit de crearea și consolidarea cadrului instituțional (în particular Ministerul Reintegrării) și procedural, deoarece multe instituții publice în procesul decizional trebuie să țină seama de factorul transnistrean. În cazul al doilea la diferite nivele ale administrației publice s-au întreprins eforturi de a susține managementul crizei. Scopul consolidării capacității administrative însă este mai degrabă anticiparea timpurie a crizelor decât reacționarea în plină desfășurare a acestora.

Sub aspectul integrării europene, capacitatea administrativă are două componente interdependente și în același timp distincte: capacitatea de a pregăti, coordona și încheia procesul de asociere și aderare; și capacitatea de a implementa *acquis*-ul comunitar și de a interacționa eficient în cadrul Uniunii.⁵ Dincolo de faptul că o capacitate administrativă fortificată este iminentă performanței și succesului politicilor publice, aceasta este vitală pentru a putea funcționa ca membru al UE.⁶ Având în vedere interdependența dintre guvernele țărilor membre, există un interes deosebit al actualilor membri ca noii veniți să dispună de “competență administrativă”,⁷ în vederea evitării disfuncționalităților. Simpla incorporare a *acquis*-ului nu este suficientă⁸ astfel încât candidaților li se solicită perfecționarea managementului afacerilor europene, modernizarea administrației publice precum și dezvoltarea unui serviciu public de carieră.

Justificarea necesității consolidării capacității administrative a instituțiilor publice din Republica Moldova este marcată de cinci elemente definitorii:

- *Dezvoltarea social-economică.* Deși se află în centrul dezbatărilor privind extinderea UE, îmbunătățirea capacității administrative este uneori un scop explicit și adesea unul implicit al dezvoltării social-economice. Prin urmare capacitatea urmează a fi dezvoltată indiferent dacă există sau nu o perspectivă certă de aderare la UE.
- *PAUEM conține elemente caracteristice unui Acord de Asociere la UE.* Structura PAUEM este asemănătoare cu cea a acordurilor de asociere semnate de statele candidate, diferența constând în lipsa unei perspective clare de aderare pentru Republica Moldova. Prin urmare PAUEM oferă un cadru favorabil consolidării unui sistem administrativ capabil să transpună,

⁵ OECD/Sigma, Preparing public administrations for the European Administrative Space, SIGMA papers: no. 23, Paris, 1998, p. 10

⁶ A.J.G. Verheijen, Administrative Capacity Development: A Race Against Time? Scientific Council for Government Policy, The Hague, June 2000, p. 3

⁷ OECD/Sigma, no. 23, p. 124

⁸ *Ibidem*

să implementeze și să traducă în viață *acquis*-ul comunitar și să se apropie de îndeplinirea criteriilor necesare pentru atribuirea calității de membru al UE, adoptate de Consiliile Europene la Copenhaga, Madrid și Luxemburg. O cale justă de urmat pentru Republica Moldova este evoluția Croației în procesul de integrare europeană care a adoptat comportamentul unui stat candidat chiar dacă nu avea acest statut și a implementat reformele necesare pentru îndeplinirea criteriilor de aderare. Se poate afirma că *Strategia unei europenizări anticipatorii și adaptive* a Moldovei, oferă acesteia șanse mai bune pentru aderare decât o strategie de expectativă.⁹

Continuarea consolidării capacității administrative și judiciare constituie una din prioritățile PAUEM, iar paragraful 2.1 al planului, (*Dialogul politic și reformele*) prevede “*Consolidarea stabilității și eficacității instituțiilor care garantează democrația și supremația legii*”, și implicit “*Continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene...*”. Bineînțeles, dezvoltarea democrației și supremației legii, ca parte integrantă a acestui paragraf, reclamă instituirea unei noi relații între cetățeni și administrație, creșterea și consolidarea rolului autorităților publice și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă și aleșii locali. Pentru abordarea cu succes a celorlalte priorități ale PAUEM, consolidarea capacității administrative este indispensabilă.

Unul din indicatorii măsurabili ai eficienței guvernelor este timpul în care acestea pot îndeplini o sarcină. Inițial pentru implementarea PAUEM a fost propus un termen de 5 ani¹⁰. În final s-a convenit reducerea acestui termen la 3 ani, ceea ce solicită din partea autorităților publice eforturi suplimentare fapt care implică dezvoltarea de capacități administrative.

⁹ Caracterizată prin îndeplinirea „temelor” de integrare europeană oficializate în documente și asumarea rolului de observator al tendințelor din interiorul UE

¹⁰ Stenograma audierilor parlamentare privind implementarea PAUEM, 11 mai 2006, **Web:** www.parlament.md

Angajamente privind continuarea reformei administrației publice centrale și locale sunt asumate de Republica Moldova și prin alte documente strategice, cum ar fi Planul Individual de Acțiuni Republica Moldova – NATO, astfel încât este necesară și dezvoltarea de capacități administrative sectoriale specifice unor sarcini concrete.

- *Vecinătatea Europeană.* Obiectivele de bază ale PEV, împărțirea cu vecinii a beneficiilor extinderii și promovarea unui cerc de țări bine guvernate la est de UE, presupun înființarea, consolidarea și modernizarea unui set de instituții publice și proceduri administrative. Potrivit conceptului PEV, perfecționarea funcționării eficiente a instituțiilor publice, în vederea asigurării unor standarde înalte de eficiență administrativă, reprezintă un interes comun al UE și al țărilor partenere. Or, un bun vecin este mai ușor invitat în casă.
- *Dilema „capacității de absorbție” a UE.* „Oboseala” extinderii UE are la bază inclusiv rațiuni de natură administrativă. Ultimele valuri de extindere au alimentat temerile că viitoarele țări candidate nu vor avea capacități operaționale care să-i facă complet funcționali după aderare.¹¹ Capacitatea administrativă nu a fost un criteriu invocat la aderările anterioare anului 2004. Printre cauze se numără atât gradul avansat de compatibilitate dintre cultura administrativă a țărilor membre, cât și nivelul de integrare care sporește pe măsura trecerii timpului. Cooperarea pe termen lung a statelor în interiorul sistemului politic al UE determină o apropiere dintre practicile administrative, formându-se astfel un Spațiu Administrativ European.¹² Viitorilor membri li se recomandă dezvoltarea capacităților necesare pentru integrarea în acest spațiu încă în perioada de pre-aderare.

¹¹ A.J.G. Verheijen, op.cit., p. 10

¹² Jacques Fournier, Governance and European Integration – Reliable Public Administration // Preparing public administrations for the European Administrative Space, SIGMA papers: No. 23, Paris, 1998, p. 121

- *Progresul unui stat candidat* este apreciat în termeni de „capacitate administrativă și judiciară de a implementa *acquis-ul*”. Deși majoritatea sferelor guvernamentale au implicații sau tangențe cu *acquis-ul*, sistemul administrativ în sine nu este vizat de *acquis-ul* comunitar,¹³ iar pentru statele candidate acest domeniu nu se constituie într-un un capitol separat de negociere. Capacitățile sectoriale însă nu pot fi dezvoltate izolat. Chiar dacă capacitățile în domeniile sectoriale-cheie sunt aduse la nivelul solicitat de UE, efectul acestora va fi cel mai probabil temporar dacă sistemul administrativ în întregime nu funcționează efectiv.¹⁴ Astfel, se poate vorbi de o capacitate administrativă generală în procesul de integrare europeană¹⁵, în literatura de specialitate fiind utilizat termenul de capacitate administrativă orizontală.

Scopul studiului de față este efectuarea unei cercetări pentru evaluarea necesităților de consolidare a capacității administrative orizontale a Republicii Moldova în procesul de integrare europeană, oferind opțiuni de politici publice imediate pentru factorii de decizie.

Obiectivele cercetării sunt:

- aprecierea necesităților de perfecționare a managementului afacerilor europene, modernizare a administrației publice și

¹³ Cu unele excepții în domenii precum ar fi cel al achizițiilor publice, există foarte puține acte normative explicite ale UE în domeniul administrației publice și dreptului administrativ care trebuie transpuse în legislația națională a statelor membre. Unele prevederi ale *acquis*-ului solicită expres înființarea unor autorități regulatorii și a aranjamentelor administrative corespunzătoare. Totuși, se poate anticipa că așa-numitul „*acquis* administrativ blînd” (soft *acquis*) se va dezvolta în timp, dînd naștere unor criterii administrative de aderare. În proiectul tratatului constituțional al UE, capacitatea administrativă este examinată într-un articol separat (art. III-285 menționează că „... Uniunea poate sprijini eforturile statelor membre de a-și perfecționa capacitatea administrativă pentru implementarea dreptului Uniunii. O astfel de acțiune poate include facilitarea schimbului de funcționari publici la fel ca și sprijinul schemelor de instruire ...”).

¹⁴ A.J.G. Verheijen, op. cit., p. 8

¹⁵ Serviciu public profesionist, sistem coerent de justificare publică a cheltuielilor, structură administrativă clară, funcții de management pe orizontală adecvate, deschidere și transparență a structurilor administrației publice ș.a.

profesionalizare a funcției publice, ca urmare a cerințelor crescînde de europenizare;

- anticiparea eventualelor disfuncționalități de ordin administrativ care pot apare în procesul de implementare a PAUEM în particular și în procesul de integrare europeană în general;
- identificarea căilor posibile pentru depășirea deficiențelor și formularea recomandărilor pentru atingerea unor rezultate optime.

Metodologie. Ne-am propus efectuarea unei cercetări calitative care implică metode interpretative de analiză a documentelor oficiale și a politicilor de integrare europeană atât a Republicii Moldova, cît și a țărilor membre și candidate. Prin metoda instituționalismului istoric și rațional a fost efectuată analiza evoluției reformelor administrative în unele foste și actualele state candidate ca rezultat al pregătirii acestor țări pentru aderare la UE, în vederea identificării similarităților, diferențelor, succesorilor și eventualelor domenii problematice în funcționarea administrației publice. Anumite concluzii ale studiului sunt desprinse din interviuri cu oficiali, care nu au dorit ca numele lor să le fie făcut public.

Dată fiind asemănarea PAUEM cu acordurile de asociere, au fost analizate programele de integrare europeană ale Cehiei, Croației, Estoniei, Letoniei, Lituaniei, României, Sloveniei, Slovaciei, Ungariei ș.a. la capitolul consolidare a capacității administrative orizontale.

Concluziile desprinse au servit drept bază pentru evaluarea necesităților Moldovei privind consolidarea capacității administrative și formularea opțiunilor de politici raportate la particularitățile Republicii Moldova. Fiecare compartiment al studiului formulează probleme, însoțite de opțiuni de politici. Toate recomandările sunt sintetizate și în ultimul compartiment al studiului.

Deși recomandările care vizează PAUEM sunt orientate pe termen scurt, (pînă la finalizarea implementării acestuia, la sfîrșitul anului 2007) celelalte recomandări urmăresc măsuri de consolidare a capacității administrative necesare pentru procesul de integrare europeană orientate pe termen mediu și lung.

Perfecționarea managementului afacerilor europene



Managementul eficient al afacerilor europene este esențial pentru aderarea la UE și presupune dezvoltarea cadrului instituțional și procedural al integrării europene precum și formarea personalului specializat care va alcătui viitoarea echipă de negociere a pozițiilor de țară cu UE. Experiența arată că țările care nu au acordat acestui domeniu atenția cuvenită în perioada de preaderare, s-au confruntat cu dificultăți în participarea la formularea politicilor europene și îndeplinirea obligațiilor de membru.¹⁶ Sarcina este mai dificilă pentru o țară mică ca Moldova deoarece aceasta trebuie să mobilizeze resurse administrative comparativ mai mari decât alte țări cu aspirații europene.

Problemele cu care se confruntă procesul sunt aceleași pentru majoritatea țărilor: suprapuneri de competențe și competiția instituțiilor pentru aceleași funcții; capacitate administrativă redusă; lipsa studiilor și cunoștințelor; eșuarea procedurilor de evaluare a progreselor realizate; rotația cadrelor în structurile guvernamentale; lipsa resurselor financiare; lipsa deprinderilor de a lucra în timpi bine programați și respectând scadențele.

Deși nu există soluții standardizate pentru arhitectura instituțională a managementului afacerilor europene, este clar că necesitatea de a fi consecvent și extrem de coordonat este esențială pentru țările mici.

Un tablou dezirabil al cadrului de management al afacerilor europene ar trebui să aibă următoarele caracteristici:

¹⁶ A.J.G. Verheijen, op.cit., p. 17

- Un model funcțional de coordonare a procesului de integrare europeană, fiind clar cine și ce coordonează pe verticală și orizontală, susținut de metode de lucru eficiente;
- Rețele operaționale pentru schimbul rapid de informații;
- Un sistem inteligent și cuprinzător de planificare, coordonare și monitorizare a procesului de integrare europeană;
- Coordonarea eficientă a asistenței tehnice externe și raportarea procesului la posibilitățile bugetare;
- Legătura directă cu procesul de reformă a administrației publice;
- Limitarea birocrăției și formalității;
- Activități permanente de formare europeană, în special a funcționarilor publici;
- Dezvoltarea parteneriatelor (informarea și implicarea publicului).

O radiografie generală a cadrului instituțional pentru managementul afacerilor europene a Republicii Moldova scoate în evidență câteva aspecte de actualitate. Moldova a constituit toate instituțiile tradiționale pentru fostele și actualele țări candidate, optînd pentru un model relativ descentralizat de coordonare a procesului de integrare europeană. Astfel, structura principală pentru coordonare, Departamentul Integrare Europeană este parte a Ministerul Afacerilor Externe și al Integrării Europene. Alte opțiuni, după modelul statelor candidate, ar fi plasarea acestei structuri sub autoritatea directă a (Oficiului) Primului ministru sau scoaterea acesteia din subordinea oricărei structuri guvernamentale, activînd ca unitate quasi-independentă. În primul caz, se obține mai multă autoritate pentru soluționarea disputelor interministeriale și interdepartamentale, precum și rapiditate în coordonarea activităților și luarea deciziilor. În cazul al doilea, se accentuează opțiunea pentru neutralitate, independență și libertate de acțiune. Soluțiile menționate adesea au la bază cultura administrativă și conjunctura politică din țările respective. Modelul aplicat

de Moldova are atât atuuri, cât și dezavantaje. Dat fiind specificul misiunii sale, MAEIE este perceput ca avînd o poziție neutră în conflictele interministeriale, iar pentru a conferi procesului de coordonare a afacerilor europene mai multă autoritate, ministrului i-a fost acordat statutul de viceprim-ministru. Pe lângă celelalte atribuții pe care le îndeplinește în dubla sa ipostază, ministrul coordonează activitatea autorităților centrale de specialitate și altor autorități ale administrației publice referitor la realizarea obiectivului strategic prioritar – integrarea europeană.¹⁷

Pe de altă parte, mai este accentuată încă tendința de a se limita la măsuri de politică externă în domeniul integrării europene, fiind binecunoscut faptul că acest proces necesită în egală măsură reforme în plan intern. Este relevantă aici definiția din regulamentul MAEIE: „*Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene este organul central de specialitate al administrației publice, abilitat să promoveze și să realizeze politica externă a statului.*”¹⁸ Tendința se menține și la nivelul subdiviziunilor de integrare europeană ale ministerelor, create prin reformatarea fostelor subdiviziuni pentru relații internaționale.

Localizarea instituțională a secretariatelor europene (în Moldova: Departamentul Integrare Europeană în cadrul MAEIE) totdeauna a fost un subiect de dispută. Odată cu creșterea ponderii dimensiunii naționale a elaborării politicilor de integrare europeană, locația acestora a fost schimbată.¹⁹ Tabelul de mai jos reflectă amplasarea secretariatelor europene în țările candidate la 5 ani pînă la aderare (7 ani, pentru România și Bulgaria).

¹⁷ Hotărîrea Guvernului cu privire la atribuțiile prim-viceprim-ministrului și viceprim-miniștrilor, Nr.1102 din 26.10.2005, *Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 142-144/1173 din 28.10.2005*

¹⁸ Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, nr. 1156 din 04.11.2005, *Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 151-153/1233 din 11.11.2005*

¹⁹ A.J.G. Verheijen, op.cit., p. 37

Fig. 1. Localizarea instituțională a secretariatelor pentru integrare europeană (anul 1999)

Localizarea principalelor unități de secretariat	Ministerul Afacerilor Externe	Parte integrantă a Guvernului central	Alt minister sau unitate administrativă independentă raportînd Guvernului central
Țările	Bulgaria, Ungaria, Republica Cehă	Estonia, România, Slovacia, Slovenia	Letonia, Lituania, Polonia

(După Verheijen, p. 37)

Este important să se conștientizeze că țările mici au de gestionat în perioada de preaderare același volum de lucru ca și țările mari,²⁰ iar numărul mic de angajați al DIE poate fi compensat parțial printr-o mai mare descentralizare a sistemului de management al afacerilor europene (creșterea responsabilității ministerelor în coordonarea politicilor sectoriale de integrare europeană).

O a doua problemă care necesită atenție este mecanismul de coordonare interministerială. Politicile de integrare europeană solicită efortul concertat al tuturor structurilor guvernamentale, iar majoritatea sarcinilor nu pot fi îndeplinite decît prin cooperarea mai multor ministere și altor autorități administrative centrale. Republica Moldova merge pe formula divizării responsabilităților pentru coordonarea implementării PAUEM. Astfel, au fost constituite patru comisii interministeriale,²¹ fiecare avînd un minister responsabilizat de coordonarea activității interministeriale pentru implementarea PAUEM în patru domenii de

²⁰ De exemplu în Polonia numărul angajaților Oficiul Comitetului pentru Integrare Europeană a crescut pînă la 160. În majoritatea țărilor candidate, numărul experților din aceste structuri a crescut pe măsura amplificării procesului de integrare europeană.

²¹ Hotărîrea Guvernului cu privire la coordonarea activității interministeriale pentru promovarea politicii de integrare europeană a Republicii Moldova, nr.786 din 01.08.2005, *Monitorul Oficial al R.Moldova nr.107-109/869 din 12.08.2005*

bază: probleme de drept și securitate (coordonator Ministerul Justiției); probleme social-economice (coordonator Ministerul Economiei și Comerțului); probleme de infrastructură (coordonator Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor); probleme cultural-umane (coordonator Ministerul Educației și Tineretului). Concomitent MAEIE este desemnat în calitate de coordonator al procesului de monitorizare a implementării PAUEM, iar ministerelor și altor autorități administrative centrale li se solicită executarea în termen a acțiunilor pentru promovarea politicii de integrare europeană și realizarea Planului nominalizat.

Instituționalizarea unui sistem eficient de coordonare interministerială a politicilor de integrare europeană poate reduce presiunea internă creată ca urmare a dificultății și volumului sarcinilor puse în fața ministerelor, fapt confirmat de majoritatea avizelor Comisiei Europene. Structura actuală vine cu câteva centre de greutate în materie de coordonare interministerială și anticipăm accentuarea competiției dintre ministere pentru aceleași funcții. Astfel, este sesizabilă disputa dintre MAEIE și Ministerul Economiei și Comerțului în privința coordonării asistenței tehnice externe; este de așteptat că vor apare cerințe de reconsiderare a acestei structuri din partea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, care va fi responsabil de cele mai dificile capitole de negociere; se întrevide competiția tacită dintre Ministerul Culturii și Ministerul Educației și Tineretului pentru primatul în coordonarea proiectelor culturale; Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Apărării dispun de mai multă expertiză în materie de securitate, astfel că aceasta ar putea alimenta anumite animozități în legătură cu rolul de coordonator al Ministerului Justiției pe acest segment.

În opinia noastră, există suficientă autonomie ministerială, astfel fiind posibilă o mai mare descentralizare a structurii de management al afacerilor europene, bazată pe principiul unor ministere consolidate, responsabile de armonizarea legislativă fiecare în domeniul său de activitate. Cu timpul, numărul grupurilor de lucru va crește considerabil, astfel încât coordonarea interministerială în cadrul sistemului actual

va deveni o sarcină dificilă.²² Constituirea grupurilor de lucru specializate de către ministere conduce la percepția că acestea sunt parte a structurii proprii, astfel încât sporește probabilitatea că deciziile și recomandările acestor grupuri să fie implementate.²³ Sistemul ar trebui să fie susținut de Consiliul Înălților Funcționari, o structură existentă în majoritatea statelor candidate. Aceasta reunește toți vice-miniștrii (secretarii de stat pentru integrare europeană) și șefii subdiviziunilor de integrare europeană din ministere în întruniri ordinare bi-săptămânale și *ad hoc*, ori de câte ori apare necesitatea.²⁴ Consiliul Înălților Funcționari va funcționa ca un forum pentru discuții, schimb de informații și experiență, și distribuirea responsabilităților. Noua structură va înlocui sistemul actual de coordonate interministerială, va urmări implementarea PAUEM și a Strategiei de integrare europeană, va propune proiecte de acte normative ș.a. Șeful (directorul) Departamentului de Integrare Europeană va prezida ședințele Consiliului Înălților Funcționari, fapt care poate uniformiza politicile guvernamentale de integrare europeană și va atribui coordonării interministeriale un plus de autoritate.

Un alt domeniu care necesită un re-design instituțional și dezvoltarea de capacități este coordonarea asistenței tehnice. Dezvoltarea unor sisteme de control financiar pentru monitorizarea utilizării asistenței financiare transpare în Opiniile Comisiei Europene privind dosarele de aderare ale țărilor candidate.²⁵ Formulele aplicate în fostele și actu-

²² În Estonia au fost constituite peste 400 de grupuri de lucru și comisii. 115 au aparținut Ministerului Afacerilor Sociale, 98 Ministerului Finanțelor și 93 Ministerului Afacerilor Economice. *Vezi: Külli Viks*, “‘Europeanisation’ of Public Administration in EU candidate countries from Central and Eastern Europe in the context of transformation and integration”, *Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of Estonia*, working paper, University of Tartu, November 2002, p. 23

²³ *OECD/Sigma*, no. 23, p. 22

²⁴ În general, ritmul activității grupurilor de lucru interministeriale necesită o atenție aparte. În dependență de intensitatea relațiilor sectoriale cu UE acestea pot avea agende săptămânale sau lunare.

²⁵ *OECD/Sigma*, no. 23, p. 26

alele state candidate diferă de la un sistem descentralizat în care fiecare minister coordonează asistența tehnică în domeniul de competență (Bulgaria), pînă la concentrarea coordonării într-o singură instituție (Polonia, România, Slovacia, Ungaria). Ca regulă această instituție este un Secretariat european (în cazul Moldovei DIE) iar abilitarea acestuia cu funcții de management și coordonare a asistenței destinate procesului de integrare europeană asigură faptul că sprijinul financiar și tehnic este utilizat nemijlocit pentru obiectivul obținerii calității de membru al UE.

În Republica Moldova responsabilitatea coordonării asistenței externe este partajată între Ministerul Economiei și Comerțului și Ministerul Finanțelor (coordonarea asistenței pentru dezvoltare) și MAEIE (coordonarea asistenței pentru integrare europeană). Prim-viceprim ministrul (ex-ministru al Finanțelor) dispune de atribuții pentru coordonarea generală a asistenței externe. Totuși sistemul nu este coerent apărînd adesea suprapuneri de competențe, prin urmare ar fi judicioasă consolidarea capacităților de coordonare a asistenței financiare care vizează integrarea europeană într-o singură instituție. Lucrul în parteneriat în acest domeniu este extrem de solicitant, consumînd timp și resurse suplimentare. La redefinirea sistemului o atenție prioritară ar necesita resursele umane și raportarea asistenței externe la bugetul public național.

Este fundamentală, de asemenea, dezvoltarea capacității de elaborare și coordonare a politicilor publice și a planificării strategice în particular. Cîteva probleme pe care le evidențiem în acest domeniu sunt:

- lentoarea procesului decizional, cauzată de imperfecțiunea proiectelor actelor normative. Adesea proiectele de legi lasă de dorit sub aspectul justificării necesității, analizei raportului cost-beneficii și acoperirii financiare;
- nu întotdeauna documentele oficiale reprezintă rezultatul consultării actorilor interesați, fapt care pune în dificultate implementarea lor;

- practic este lipsă evaluarea impactului politicilor publice, care ar permite aprecierea eficienței politicilor implementate și introducerea la timp a rectificărilor.

Dincolo de resursele umane și bugetare capacitatea de planificare strategică și de elaborare a politicilor depinde de faptul dacă agenda Guvernului lasă loc pentru dezvoltarea de strategii și politici. Una din cauze este supraaglomerarea acestuia cu sarcini improprii, care țin mai degrabă de autoritățile administrative din subordine, de administrația publică locală sau chiar de sectorul privat. La menținerea situației respective contribuie și caracterul fragmentar al practicilor de consultare a politicilor publice cu actorii interesați, inclusiv cei afectați de implementarea deciziilor. Executivul central este privit ca arbitru de ultimă instanță, care este solicitat în permanență să aplaneze disensiunile, inclusiv interministeriale. Ministerele de ramură, rolul de bază a cărora este formularea de politici, susțin un model în care majoritatea problemelor care apar în coordonarea elaborării politicilor sunt examinate la nivel de Guvern, fapt care lasă acestuia prea puțin timp pentru strategii și politici.

În majoritatea ministerelor s-au constituit unități speciale pentru integrare europeană. Adesea acestea sunt multifuncționale gestionând în cele mai multe cazuri și relațiile sectoriale internaționale, ceea ce este tipic pentru statele mici. Există deosebiri esențiale între denumirea, numărul de angajați, sarcinile, statutul și nivelul acestor structuri (direcții, secții), fapt care nu le pune pe poziții de egalitate în contextul participării la mecanismele de cooperare interministerială. În consecință, unitățile respective nu sunt suficient de bine integrate în mecanismul dezvoltării politicilor de integrare europeană în ministere și dispun de capacități limitate pentru asigurarea îndeplinirii priorităților sectoriale ale PAUEM. Consolidarea acestor unități pentru a funcționa la capacitate deplină ar fi primul semnal că integrarea europeană nu mai este un subiect specific politicii externe, ci a devenit preocuparea cotidiană a administrației Republicii Moldova.

Este adevărat că numărul unităților de personal în subdiviziunile ministeriale de integrare europeană este mic, însă faptul în cauză nu

trebuie să alimenteze percepția că numărul funcționarilor din aceste structuri reprezintă numărul angajaților ministerului care au activități conectate cu procesul de integrare europeană. În general, rolul unităților de integrare europeană este de a coordona, în strânsă legătură cu DIE, activitățile sectoriale de integrare europeană ale ministerului și a instituțiilor subordonate acestuia. Dar o sarcină deosebit de importantă este concentrarea și asupra diseminării informațiilor și conștientizării celorlalte subdiviziuni din ministere asupra legăturii directe dintre activitatea curentă și integrarea europeană.

Consolidarea rapidă a capacității unităților de integrare europeană din ministere se poate înfăptui prin plasarea lor directă sub responsabilitatea unui secretar de stat pentru integrare europeană și instituirea unui cadru pentru întrunirea regulată a tuturor șefilor acestor subdiviziuni, după modelul descris mai sus. Alte măsuri care vor contribui la îmbunătățirea capacității administrative sunt adoptarea unor regulamente care să conțină reglementarea structurii, managementului, drepturilor și responsabilităților acestora (*a se vedea un model în anexa nr. 1*); adoptarea descrierii funcțiilor pentru experții în planificare strategică, armonizarea legislației și coordonarea asistenței tehnice angajați în cadrul unităților pentru integrare europeană (*vezi anexa nr. 2*).

În contextul aceiași probleme, vom analiza și perfecționarea cadrului procedural al managementului afacerilor europene. Actualmente în calitate de instrument pentru planificarea activităților PAUEM este utilizat Programul Național de Implementare al PAUEM actualizat periodic. Termenele pentru implementarea acțiunilor PAUEM, formulate în acest program sunt prea largi. Este necesar a lua în considerare faptul că PAUEM este un document pentru implementare pe termen mediu, de care depinde statutul relațiilor contractuale viitoare ale Moldovei cu UE, fapt care impune adoptarea unui sistem de scadențe precise. În aceste condiții contează dacă o măsură de reformă este întreprinsă sau un proiect de lege este adoptat, de exemplu la începutul sau la finele anului 2007. Prin urmare formularea termenelor pentru elaborarea unui proiect de lege ca „2006”, sau „2006-2007” este neproductivă.

Este necesară adoptarea și actualizarea periodică a Strategiei Naționale de Integrare Europeană și definirea priorităților procesului de integrare europeană prin instituționalizarea unui mecanism pentru un dialog regulat și structurat dintre instituțiile guvernamentale și ONG-uri, agenți economici și alte grupuri de interese. Deoarece realizarea obiectivelor Strategiei necesită implementarea unui număr mare de activități specifice, se impune dezvoltarea unor mecanisme pentru asigurarea coerenței procesului. Un model relevant pentru Moldova este cel adoptat de Letonia.²⁶

Fig. 2. Fișele tehnice de proiect, element de bază al Strategiei de integrare europeană (experiența Letoniei)

Analiza sumară a acestui model prezintă următorul tablou. Astfel, pentru fiecare din cele peste o sută de activități au fost elaborate așa-numitele Fișe Tehnice de Proiect (FTP). FTP este un element central al Programului Național de Integrare Europeană și poate fi utilizat atât ca un răspuns al Guvernului la deficiențele identificate de Comisia Europeană la fel ca și o propunere de proiect, plan de implementare a proiectului și formular de bilanț. De regulă FTP au acoperire sectorială și/sau subsectorială. Pentru a atinge obiectivul unei FTP, trebuie să fie realizate câteva sub-obiective operaționale cuantificabile (care au rezultate specifice măsurabile). Planul de implementare menționează rezultatul concret, data de începere și de finalizare a implementării. Conținutul standard al unei FTP este prezentat în anexa nr. 3.

Pentru asigurarea legăturii cu capacitățile bugetului de stat, ministerele și alte autorități administrative centrale sunt responsabile pentru integrarea priorităților Programului Național în activitatea proprie și solicitarea alocărilor financiare de la buget pentru implementarea acestora. Au preferință solicitările conforme priorităților pe termen scurt și mediu ale politicii de integrare europeană. Eficiența implementării Programului Național depinde de calitatea controlului și coordonării zilnice la nivel de ministere și alte instituții implicate.

²⁶ National Programme for Integration of Latvia into the European Union, Riga, 2002, p. 19

Cadrul procedural existent în Republica Moldova în cea mai mare parte vizează mediul intern al administrației publice, pe când relațiile dintre administrație și Parlament în procesul de armonizare legislativă nu sunt suficient de bine dezvoltate. În Parlamentul Republicii Moldova nu există o comisie parlamentară pentru afaceri europene. Funcțiile acesteia sunt exercitate de Comisia parlamentară permanentă pentru politică externă și integrare europeană. Membrii comisiei reprezintă toate formațiunile politice parlamentare care au fost înregistrate corespunzător pînă la alegerile parlamentare. Toate forțele politice cu reprezentare parlamentară sprijină obiectivul major al integrării europene, angajament asumat unanim de toți deputații aleși la începutul legislaturii curente.²⁷ Comisia parlamentară pentru politică externă și integrare europeană este sesizată în fond pentru avizarea proiectelor de acte normative care au tangență cu integrarea europeană. Avizul acesteia însă este formal deoarece indiferent dacă un proiect de lege este avizat negativ sau pozitiv acesta este inclus în ordinea de zi și dezbătut în ședință plenară, astfel încît poate fi adoptat sau respins indiferent de argumentele comisiei. Comisia are pe agendă, în principal, subiecte de politică externă, iar uneori chiar dacă adoptarea unui proiect de lege reprezintă o prioritate a PAUEM, este sesizată în fond o altă comisie permanentă. În general, rolul Parlamentului a fost limitat la acceptarea și urmarea politicii de integrare europeană a Guvernului. Situația impune constituirea unei comisii parlamentare pentru afaceri europene, care să dispună de un statut special și competențe sporite în raport cu alte comisii în avizarea proiectelor de acte normative care vizează integrarea europeană. Crearea comisiei va spori inclusiv rolul și capacitatea diplomației parlamentare în procesul de integrare europeană.

Deși mai poartă un caracter fragmentar, sunt apreciable eforturile Parlamentului, Guvernului și a unor ministere, de a plasa pe paginile web proprii proiectele actelor normative, în scopul consultării acestora cu toți actorii interesați. Urmează să fie înlăturate neajunsurile, și anume

²⁷ Declarația Parlamentului Republicii Moldova cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene, 25 martie 2005, **Web:** www.parlament.md/news/25.03.2005/

publicarea selectivă și cu întârziere a proiectelor de acte normative, respectarea termenelor rezervate societății civile pentru formularea de expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări ale actelor normative, publicarea integrală a proiectului, incluzând expunerile de motive, avizele sau opiniile instituțiilor publice și a reprezentanților societății civile care s-au pronunțat asupra calității documentului. Este regretabil că proiectul de lege pentru modificarea Regulamentului Parlamentului discutat în primă lectură în cadrul unei ședințe secrete include reglementări în măsură să prelungească termenele de avizare pentru proiecte de legi, fapt care va afecta operativitatea adoptării legilor și a implementării politicilor publice.

Sincronizarea slabă dintre Parlament și Guvern a procesului de elaborare a politicilor în domeniul integrării europene este și consecința activității insesizabile a Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană (CNIE). Comisia respectivă ia decizii formale de orientare strategică care sunt relevante sub aspectul coordonării de politici deoarece din componența acesteia fac parte inclusiv membri ai Parlamentului, ai cabinetului de miniștri și funcționari ai aparatului prezidențial. Însă deoarece centrul de luare a deciziilor s-a deplasat către puterea executivă (șeful statului și Guvern), rolul de coordonare al CNIE este diminuat. Potrivit decretului prezidențial de constituire a CNIE emis în 2002 această structură are două obiective:

1. Elaborarea și prezentarea spre aprobare Parlamentului a Strategiei de integrare europeană a Republicii Moldova;
2. Elaborarea și aprobarea planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei de integrare europeană a Republicii Moldova și coordonarea îndeplinirii acestuia.

Nici unul dintre acestea încă nu a fost realizat pe deplin, una din justificări fiind actualitatea implementării PAUEM. Planul însă este un document pe termen mediu, implementarea căruia se va încheia în curând, pe când Strategia de Integrare Europeană include viziuni asupra căii europene a Republicii Moldovei pe termen mediu și lung.

Un rol deosebit în managementul afacerilor europene îl are misiunea Republicii Moldova pe lângă UE, care, de asemenea, necesită o consolidare de capacități instituționale. În prezent în această misiune activează ambasadorul și 3 diplomați, un număr destul de mic pentru volumul de muncă pe care îl solicită specificul afacerilor europene, având în vedere multitudinea instituțiilor și amploarea proceselor în interiorul UE. În perioada de preaderare, misiunea Estoniei pe lângă UE a evoluat de la 4 la 20 diplomați. Ulterior, pe măsura avansării Republicii Moldova în procesul de integrare europeană, misiunea va avea un rol central activând ca o structură strategică pentru schimbul de informații dintre instituțiile UE și ministere. În perspectiva obținerii statutului de stat asociat, toate ministerele vor trebui să-și trimită atașajii săi la Bruxelles pentru eficientizarea comunicării cu instituțiile comunitare. În realitate, misiunile pe lângă UE sunt extensiuni ale sistemelor naționale de management al afacerilor europene și nu pot fi eficiente decât atunci când aceste sisteme sunt bine puse la punct. Rolul misiunilor îl depășește pe cel de a fi o simplă „cutie de scrisori”.²⁸ Acestea trebuie să ofere rapid informația solicitată de Comisia Europeană și să mențină relații strânse cu oficialii UE. De asemenea, misiunea trebuie să informeze Chișinăul cu privire la orice evoluții care pot avea un anumit impact asupra aderării Republicii Moldova la UE și să acorde asistență politicianilor și funcționarilor care vin la Bruxelles.²⁹ Desigur, misiunea Republicii Moldova pe lângă UE nu se află încă în situația când este foarte solicitată de Comisia Europeană. O atare situație însă trebuie să fie anticipată, deoarece dezvoltarea de capacități, dincolo de resurse financiare și umane, necesită timp, or întârzierile sunt nedorite.

În fine, în administrația publică locală nu au fost constituite deocamdată structuri activitatea cărora ar fi focalizată pe integrarea europeană.

²⁸ *Brigid Laffan*, Organizing for EU Enlargement: a challenge for member states and candidate countries. Managing Europe from home: Impact of the EU on Executive Government. A comparative analysis, Dublin European Institute, European College Dublin, OEUE PHASE I Occasional Paper 0.1 – 09.03, p. 14

²⁹ *Ibidem*

Procesul de integrare europeană însă are o influență crescîndă asupra nivelul subnațional (spre exemplu, managementul proiectelor finanțate prin fondurile structurale în perioada de preaderare sau implementarea directivelor cu privire la achizițiile publice după aderare). De aceea încurajăm constituirea timpurie a unor unități administrative specializate pe integrare europeană în cadrul administrației publice locale de nivelul doi (actualmente raioanele, municipiul Chișinău și unitatea teritorială autonomă din sudul republicii). Acest lucru devine cu atît mai important cu cît din 2007, UE va aloca un buget distinct Politicii Europene de Vecinătate, destinat în mare parte administrațiilor locale, fapt care solicită expres dezvoltarea de capacități la nivelul regional, dar și cel local al administrației publice.

Modernizarea administrației publice

2

Majoritatea autorităților publice vor gestiona procese administrative vizînd transpunerea *acquis*-ului comunitar, fapt care atrage după sine o revizuire profundă a structurilor și a stilului de lucru în administrația publică. Diversitatea formelor de guvernămînt democratice și a organizării statale în țările membre ale UE este caracteristică implicit și mediului administrativ al acestora și face destul de dificilă sarcina elaborării unor norme comunitare comune în acest domeniu. Totuși, principiul „unitate în diversitate” este aplicat și în sensul apropierii practicilor administrative. Astfel, convergența administrației publice europene este susținută de consensul în privința componentelor-cheie ale bunei guvernări:³⁰

- încrederea și previzibilitatea (principiul certitudinii legale);
- deschiderea și transparența;
- responsabilitatea financiară (evaluarea și justificarea publică a cheltuielilor);
- eficiența și efectivitatea;
- competența tehnică și managerială;
- participarea cetățenească.

Chiar dacă criteriile specifice cu privire la standardele administrative europene se întîlnesc foarte rar, analiza opiniilor Comisiei Europene privind progresul statelor candidate scoate la iveală următoarele aspecte indispensabile pentru aderarea unei țări la UE:

³⁰ *OECD/Sigma*, European Principles for Public Administration, SIGMA papers: no. 27, Paris, 1998, p. 5

- Claritate privind rolul autorității executive și a autorităților contractante pentru prestarea unor servicii publice de calitate;
- Creșterea transparenței în sectorul public și consolidarea autorităților politice;
- Redefinirea rolurilor ministerelor, agențiilor și apropierea practicilor manageriale;
- Dezvoltarea serviciului public (adoptarea legislației specifice funcționarilor publici; instituirea unui serviciu public de carieră; neutralitatea politică a funcționarilor publici; reforma sistemului de salarizare ș.a.).
- Aplicarea pe larg a tehnologiilor informaționale în sectorul public (e-guvernare);
- Implementarea reformei administrației publice locale și regionale (tendențele generale în plan european³¹ sunt: sporirea dimensiunilor unităților administrativ-teritoriale, atât la nivelul de bază, cât și intermediar, sau cel puțin favorizarea cooperării intercomunale și interregionale; lărgirea domeniului competențelor administrațiilor locale; creșterea mijloacelor comunităților locale și regionale).

Desigur, dezvoltarea de capacități administrative este un proces complex, care include o multitudine de măsuri interdependente. Date fiind însă restricțiile bugetare și temporale, este necesară prioritizarea acestora și focusarea eforturilor asupra aspectelor relevante din punct de vedere strategic.

În Republica Moldova o primă problemă care nu poate fi neglijată este legătura slabă dintre reforma administrației publice și procesul de integrare europeană. Autoritățile publice abordează aceste două procese separat. Măsurile de reformă întreprinse în administrația publică centrală nu sunt percepute ca reieșind din PAUEM și ca parte integrantă a procesului de integrare europeană. Ministrul afacerilor externe și al integrării europene

³¹ Corneliu Liviu-Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Ed. All BECK, București, 1999, p. 126.

care este coordonator al procesului de implementare al PAUEM nu face parte din Comisia guvernamentală pentru reforma administrației publice centrale.³² În același timp, comisia nu include toți miniștrii responsabili de coordonarea activității interministeriale pentru implementarea PAUEM (din comisie fac parte ministrul Economiei și Comerțului și ministrul Justiției, și nu fac parte miniștrii Transportului și Gospodăriei Drumurilor și cel al Educației și Tineretului). La fel, lista persoanelor responsabile de implementarea PAUEM din cadrul ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale³³ nu include un responsabil pentru implementarea Planului în domeniul reformei administrative.

Îngrijorarea principală a derulării detașate a reformei administrației publice față de procesul de integrare europeană o reprezintă faptul că deși adesea prioritizarea sarcinilor de integrare europeană a rezultat în aplicarea unor practici administrative avansate care au avut un succes considerabil, mai târziu acest know-how nu a fost diseminat și aplicat pe scară largă. Astfel, instituționalizarea unei conexiuni permanente dintre reforma administrativă și integrarea europeană permite evitarea „insulelor de excelență”³⁴ și eliminarea disparităților dintre capacitățile de performanță ale diferitor structuri administrative.

O problemă des invocată este faptul că procesul de reformă administrativă este marcat de lipsa unei abordări sistemice. Astfel, în ultimii doi ani, acțiunile în acest domeniu au vizat preponderent administrația publică centrală, mai puțin funcția publică și practic deloc administra-

³² Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea componenței nominale și a Regulamentului Comisiei guvernamentale pentru reforma administrației publice centrale, nr. 362 din 10.04.2006, *Monitorul Oficial al R.Moldova nr.59-62/404 din 14.04.2006*

³³ **Web:** http://www.mfa.md/Ro/IntegEur/Lista%20Coordonatorilor%20Europe ni_08.02.2006.htm

³⁴ *Milena Mihajlovic*, Public Administration Reform and European Integration Processes: On the Same or Parallel tracks? (case study of the Republic of Serbia) // The 14th NISPAcee Annual Conference, “Public Administration and Public Policy in Emerging Europe & Eurasia: For Professionalism, Impartiality and Transparency”, May 11 - 13, 2006, Ljubljana, Slovenia, p. 1

ția publică locală. Logica impune o derulare integrată a măsurilor de reformă, o reconsiderare a funcțiilor administrației publice centrale fiind imposibilă fără revizuirea sistemului administrației publice locale, deoarece comunitățile teritoriale trebuie să preia unele funcții care s-au constatat a fi improprie nivelului central de administrație.

Deoarece lansarea reformei la nivel central nu a fost precedată de căutarea soluțiilor pentru găsirea consensului intern asupra consecutivității și calendarului acțiunilor, unele activități au fost realizate în succesiune inversă. Astfel, în aprilie 2005 Parlamentul a operat o revizuire cuprinzătoare a structurii Guvernului care constă în reorganizarea structurilor din subordinea Guvernului prin comasare, trecere ca direcții de specialitate în cadrul ministerelor sau transformare în birouri, agenții, centre sau servicii guvernamentale. Ulterior, cu sprijinul donatorilor a fost lansat un program amplu de analiză funcțională a instituțiilor administrației publice centrale, adică procesul a fost inversat: mai întâi reforma și apoi analiza necesităților. În consecință reforma Guvernului s-a axat prea mult pe comasările interne și schimbarea denumirilor (în final s-a revenit la 16 ministere iar numărul total al structurilor subordonate Guvernului nu s-a modificat substanțial)³⁵ neglijând esența unei reforme administrative autentice care trebuie să vizeze optimizarea funcțională a tuturor autorităților publice și administrative și nu doar a celor centrale. O astfel de reformă este ocazia potrivită pentru a decide ce activități vor rămâne în autoritatea Guvernului, care pot fi repartizate agențiilor guvernamentale sau autorităților locale și care pot fi subcontractate sau privatizate. Este importantă deplasarea de accente de la aspectele cantitative (număr de ministere, număr de funcționari) la aspectele calitative (eficiența și capacitatea acestora de a susține creșterea economică) ale

³⁵ În țările OECD, numărul mediu de ministere și membri ai Guvernului care se menține constant în ultimii ani este de 12-15. **Vezi:** Banca Mondială, Unitatea pentru Reducerea Sărăciei și Management Economic Regiunea Europei și Asiei Centrale, Raportul nr. 25423-MD, Moldova: Analiza Gestionării Economice Publice, 24 martie 2003, p. 80. În structura actuală a Guvernului R. Moldova există 16 ministere, dar 19 membri ai Guvernului (inclusiv Primul-ministru, prim-viceprim-ministru și un viceprim-ministru. Ministrul Afacerilor Externe și al Integrării Europene este concomitent și viceprim-ministru).

reforme. Rămîne nesoluționată încă problema profunzimii reformei care ține de interacțiunile din mediul politic. Ca regulă astfel de reforme sunt nepopulare și guvernele nu sunt pregătite să-și sacrifice popularitatea³⁶ pe termen scurt pentru beneficii pe termen mediu și lung.

Chiar și un corp de funcționari publici de calitate, motivați și onești poate activa adecvat doar dacă este susținut de structuri și procese administrative bine definite, inclusiv sisteme funcționale de coordonare orizontală și verticală și un model clar de responsabilizare financiară, care să asigure funcționarilor libertatea de acțiune.

Analiza funcțională a administrației publice centrale trebuie să rezulte în raționalizarea continuă a distribuirii funcțiilor administrative. Principiul de bază care trebuie să ghideze acest proces este separarea formulării de politici de implementarea acestora. O structură optimală a guvernului este cea care elimină suprapunerile, dar și asigură acoperirea tuturor domeniilor importante. Rezultatul procesului de analiză funcțională al administrației publice centrale trebuie să fie o bază de date a funcțiilor statului raportată la atribuțiile proprii ale instituțiilor. Elaborarea acesteia va contribui la eliminarea derulării în paralel a aceluiași sarcini. O tendință benefică este de a rezerva ministerele formularea politicilor și reglementarea generală urmînd ca supravegherea, certificarea și licențierea să constituie responsabilitatea agențiilor guvernamentale sau autorităților publice locale.³⁷ Procesul respectiv necesită adoptarea unei legi privind administrația publică centrală de specialitate, precedată de efectuarea unor studii în privința agențiilor guvernamentale existente și elaborarea unei concepții privind constituirea și funcționarea acestora. O asemenea lege poate fi un semnal al orientării politicilor publice spre raționalizare, se va ține seama însă că adoptarea nu este egală cu implementarea și că legea nu poate fi decît primul pas.

³⁶ A.J.G. Verheijen, op.cit., p. 39

³⁷ Martin Warner, Cezar Scarlat, Daniel Popescu, Implicații ale aderării României la UE asupra instituțiilor din sectorul public, Proiectul PHARE RO 9907.02.01 – PAIS No. B-5: Studii de impact al pre-aderării, Institutul European din România, Septembrie 2002, p. 64

Pentru eliminarea deficiențelor descoperite de analiza funcțională, este necesară introducerea unor instrumente moderne de administrare. Acestea includ atât strategii de modernizare proprii fiecărei instituții, însoțite de planuri de acțiuni (măsurile preconizate, rezultate așteptate, indicatorii de progres, termene de realizare, responsabilii și sursele de finanțare cât și rapoarte de evaluare). Actualmente de regulă se verifică compatibilitatea legislației și a politicilor cu prevederile constituționale și angajamentele internaționale pe când implicațiile financiare sunt adesea apreciate de o manieră generală. Dezvoltarea capacităților de evaluare a impactului politicilor publice este deosebit de importantă deoarece aceasta permite cuantificarea realizării obiectivelor propuse, reprogramarea acțiunilor restante și introducerea de noi priorități în planul de acțiune pentru anul următor. La consolidarea capacităților de planificare poate contribui substanțial constituirea unităților de planificare strategică în cadrul ministerelor și dezvoltarea instituțională a Aparatului Guvernului.

Fără îndoială, analiza funcțională a autorităților administrative centrale din subordinea Guvernului are repercusiuni și asupra structurii acestora. Unul din neajunsurile acestor instituții, care vizează relația dintre Guvern și mediul în care acesta activează, este că cu unele excepții³⁸ ele nu dispun de o subdiviziune pentru relațiile cu publicul sau mass-media. Ca reminiscență a trecutului, comunicarea nu a fost niciodată un punct forte, nici în mediul politic și nici în cel administrativ. Procesul de integrare europeană oferă o scuză perfectă pentru o schimbare de la obiceiurile trecutului de acces limitat la informație la noua eră când foarte puțin sau nimic nu este realmente „confidențial” și comunicarea este privită ca o activitate cotidiană obișnuită și nu un proces ce trebuie administrat și monitorizat îndeaproape.³⁹

Dezvoltarea unui sistem coerent de responsabilizare financiară este, de asemenea, un element definitoriu al modernizării administrației publice. În aprecierea capacităților administrative a statelor candidate, Comisia Europeană a pus întotdeauna un accent deosebit pe dezvoltarea

³⁸ MAEIE, Ministerul Educației și Tineretului

³⁹ *Martin Warner, Cezar Scarlat, Daniel Popescu*, op. cit., p. 69

capacităților de control financiar intern și extern.⁴⁰ Responsabilitatea financiară este un element-cheie pentru obținerea calității de membru al UE, de vreme ce implementarea politicilor de integrare europeană (și respectiv gestionarea fondurilor europene) este prerogativa nivelului național. Un astfel de sistem vizează nu doar mediul administrativ, ci și cel politic, economic și judiciar. Cel mai relevant indicator pentru aprecierea performanței unui sistem de responsabilitate financiară este încrederea cetățenilor. În acest domeniu, Republica Moldova dispune de capacități limitate. Cetățenii manifestă neîncredere față de justiție,⁴¹ iar instanțele de contencios administrativ nu s-au dovedit a fi eficiente pentru soluționarea cauzelor în care este reclamat statul. Instituția controlului parlamentar nu este tratată ca unul din instrumentele de bază în aprecierea justificării publice a cheltuielilor, răspunsurile oferite de Guvern fiind adesea incomplete sau depășind subiectul întrebării/interpelării deputaților. Curtea de Conturi dispune de capacități limitate pentru sancționarea deturnărilor de fonduri publice, iar reforma recentă a acesteia nu a avut efectele anunțate.

Dezvoltarea mecanismelor de control financiar va permite utilizarea eficientă a instrumentelor de consolidare a capacității administrative tipice pentru integrarea europeană: proiectele de înfrățire instituțională (twinning); programele de cooperare administrativă cu țările membre ale UE; activitățile de asistență tehnică și schimb de informații (oficiile TAIEX)⁴² ș.a. Inițiativele de twinning sunt mai eficiente cu țările care au pe agenda curentă aderarea la UE, deoarece după aderare misiunea structurilor administrative se schimbă și are loc o regroupare instituțională și procedurală. Cu timpul se pierde și memoria instituțională, iar experții în probleme ale preaderării se orientează către alte domenii. Un aspect însemnat este și abilitatea lingvistică a funcționa-

⁴⁰ A.J.G. Verheijen, op.cit., p. 34

⁴¹ Barometrul Opiniei Publice, Institutul de Politici Publice, aprilie 2006. Doar 3,1 % din cei chestionați au foarte multă încredere în justiție. Suma răspunsurilor „oarecare încredere” și „foarte multă încredere” este de 31 la sută, acesta fiind cel mai mic procent dintre toate autoritățile publice enumerate în sondaj.

⁴² Technical Assistance and Information Exchange (TAIEX) Offices

rilor publici din R. Moldova de a asimila expertiza oferită în cadrul unor astfel de proiecte. Sub acest aspect este notabilă experiența României, ușor de însușit pentru Republica Moldova inclusiv datorită comunității de limbă.⁴³ Este valoroasă și expertiza statelor baltice, având în vedere similitudinea punctelor de plecare.

Un rol central îl joacă implementarea noilor tehnologii informaționale în administrația publică. Chiar dacă în scopul diseminării inovațiilor informaționale în sectorul public a fost constituit Ministerul Dezvoltării Informaționale, nu există încă schimbări în calitatea prestării serviciilor publice palpabile pentru cetățeni. Spre exemplu, pe site-ul Serviciului Fiscal de Stat (www.fisc.md) au fost amplasate diferite formulare care țin de fiscalitate, inclusiv pentru declarația pe venit. Acestea însă sunt doar pentru informare, odată ce nu există și opțiunea completării și expedierii lor online. Cetățenii oricum trebuie să se prezinte la inspectoratul fiscal pentru a solicita de la funcționar formularele pe hârtie, a le completa și a le depune.

În principal, introducerea noilor tehnologii informaționale trebuie să vizeze simplificarea procedurilor administrative pentru persoane fizice și juridice. Toate reglementările, procedurile, formularele, contactele, schemele de parcurs pentru soluționarea oricărei situații de care este responsabilă o instituție publică trebuie să fie afișate pe pagina web a acesteia. Aceasta însă nu trebuie să fie o scuză pentru un refuz al accesului la informație. Se bucură de succes sistemul „ghișeele unice” și această experiență trebuie multiplicată și dezvoltată astfel încât să se reducă numărul instituțiilor vizitate și timpul necesar pentru a beneficia de un serviciu public. Deși a crescut numărul autorităților publice care au o pagină web, de regulă acestea nu au o interfață intuitivă, accesibilă unui utilizator mai puțin versat și conțin puține informații practice care ar interesa beneficiarii. Ordinul cu privire la aprobarea cerințelor-standard față de paginile oficiale ale autorităților adminis-

⁴³ Vezi, de exemplu, Glosarele din seria „Acquis comunitar”, *Ghidul stilistic de traducere în limba română pentru uzul traducătorilor acquis-ului comunitar*, ediția a III-a revăzută și adăugită, București, 2005 precum și Baza de date terminologică on-line a Direcției Coordonare Traduceri a Institutului European din România, **Web:** www.iier.ro

trației publice în rețeaua Internet emis recent de Ministerul Dezvoltării Informaționale vine să înlăture anume aceste aspecte. Sperăm ca implementarea acestui act normativ va conduce la uniformizarea modalității prezentării informației pe paginile web ale instituțiilor publice, astfel încât să reducă timpul necesar pentru găsirea unei informații.

O altă problemă prioritară este raționalizarea relațiilor dintre Guvern și administrația publică locală. Accentuarea politicilor de descentralizare și desconcentrare este indispensabilă pentru implementarea *acquis*-ului, în special în vederea administrării programelor de asistență ale UE. Inițiativele de reformare ale administrației publice locale, care sunt în faza discuțiilor în Parlament, poartă aceeași amprentă a unei abordări fragmentare deoarece vizează doar unele aspecte ale descentralizării. Însă administrația publică locală va necesita foarte curând o capacitate administrativă fortificată, deoarece după cum am menționat anterior, din 2007 Politica Europeană de Vecinătate și implicit PAUEM va dispune de alocarea unui buget distinct, principalii beneficiari ai căruia sunt autoritățile publice locale și va fi regretabil dacă o parte din aceste fonduri destinate dezvoltării vor rămâne nesolicitate. Deși PAUEM este mai puțin un document care conține măsuri specifice și mai mult priorități pentru politicile publice, totuși în domeniul reformei administrației publice locale acesta este foarte explicit, deoarece are la bază Recomandările instituțiilor specializate ale Consiliului Europei,⁴⁴ astfel încât este clar ce măsuri trebuie implementate. Respectiv, este facilitată evaluarea măsurabilă a progresului implementării PAUEM în acest domeniu.

Parțial, s-a încercat a anticipa lucrurile prin constituirea Ministerului Administrației Publice Locale (MAPL). Crearea acestui minister a generat dezbateri în societate (vezi fig. 3) și pare neobișnuită deoarece, de regulă, ministerele au responsabilități sectoriale, de specialitate (educație, sănătate, cultură, finanțe, afaceri interne și externe, apărare etc.) iar în țările membre și candidate ale UE nu există decât foarte

⁴⁴ Valeriu Prohnițchi, Igor Boșan, Alexandru Oprunenco, Iurie Gotișan, Euro-monitor, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: evaluarea progresului în 2005, nr. 1, februarie 2006, p. 31

puține exemple de asemenea structuri la nivel de minister.⁴⁵ Dincolo de faptul că MAPL va aviza, potrivit proiectului legii privind descentralizarea administrativă⁴⁶, inițiativele și proiectele de acte normative privind descentralizarea administrativă și financiară, acesta va avea un cuvânt greu de spus la delegarea de competențe către nivelul local al administrației publice de la organele de specialitate ale administrației publice centrale.

Faptul că la baza structurilor desconcentrate ale ministerului stă principiul regionalizării (8 direcții teritoriale pentru control administrativ fiind create la Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Florești, Hîncești, Orhei și Ungheni), precum și apariția interesului față de asocierile sau chiar fuziunile intercomunale indică recunoașterea faptului că revenirea la raioane a fost o eroare guvernamentală regretabilă și că oricum pe măsura apropierii de UE rolul acestora va fi diminuat.

Există anumite reticențe față de atribuțiile de control ale MAPL, exercitat prin extensiunile sale teritoriale, deoarece potrivit concepției reformei administrației publice centrale, ministerele nu pot avea atribuții de control. Sunt privite cu rezerve și prerogativele de comunicare a MAPL cu UE, Consiliul Europei, CPLRE ș.a., existînd temerea că astfel se va diminua intensitatea relațiilor administrației publice locale cu aceste structuri.

Este salutară atribuirea MAPL a unei sarcini, dificile de altfel, de a asista descentralizarea sectorială. Astfel, devine clar cine va fi întrebare care atribuții trebuie să rămînă în autoritatea guvernului și a ministerelor și care revin autorităților publice locale. În opinia noastră cea mai mare problemă este legată de capacitatea ministerului de a soluționa problemele încredințate. Potențialul noului minister ridică cîteva probleme.

⁴⁵ De regulă, în scopul atingerii unor performanțe în funcționare cu un număr mai mic de ministere și cu resurse mai puține Comisia Europeană recomandă statelor candidate comasarea ministerelor administrației publice (locale) cu ministerele afacerilor interne (cazul Letoniei, Lituaniei, României ș.a.). Astfel activitatea ministerului este concentrată pe afaceri interne în general, inclusiv administrația publică și nu doar pe administrația publică locală.

⁴⁶ Adoptat în primă lectură de Parlament.

Prima este de natură financiară. Este binecunoscut faptul că constituirea unei structuri guvernamentale la mijlocul anului bugetar este o sarcină indezirabilă, cheltuielile necesare pentru dezvoltarea instituțională fiind reduse, grație faptului că acestea nu au fost planificate. Dincolo de aceasta, descentralizarea este atât un proces consumator de timp, implementat de câteva guverne consecutive, cât și un proces consumator de resurse, inclusiv financiare. Identificarea resurselor financiare este și ea consumatoare de timp. Finanțarea externă nu vine pe dată, pe când resursele interne sunt limitate. Întrebarea care apare este dacă MAPL va reuși să obțină o finanțare adecvată, pînă la conturarea priorităților bugetului de stat pentru anul viitor, fiind în proces de consolidare organizațională?

Fig. 3 Ministerul Administrației Publice Locale:
argumente pro și contra⁴⁷

Guvernul și majoritatea parlamentară	Partidele de opoziție	Experți independenți
– Constituția stipulează că Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice – Existența Ministerului Justiției nu înseamnă că justiția este subordonată acestui minister	– Constituția stipulează principiul autonomiei locale – Legea fundamentală trebuie interpretată ca colaborare și nu subordonare dintre administrația publică centrală și locală	– Potrivit Constituției, ministerele coordonează politicile sectoriale, de specialitate. Administrația publică locală (APL) nu este o politică sectorială

⁴⁷ Elaborat în baza stenogramelor ședințelor plenare ale Parlamentului din 10.02.2006, 16.02.2006 și 06.04.2006 (**Web:** www.parlament.md), a materialelor publicate în presă (vezi, spre exemplu: Vitalie Vrabie “Ministerul Administrației Publice Locale este o structura intermediară între Guvern și APL”; Igor Klipii: “Ministerul Administrației Publice Locale a fost creat să gestioneze situația în preajma alegerilor locale din 2007”, **Web:** www.logos.press.md) și a opiniilor experților independenți (vezi, de exemplu: Interviu: Victor Popa: „Este ceva anormal când guvernul repară acoperișurile și „relansează” băile publice” în Timpul nr. 388, Marți, 4 aprilie 2006) ș.a.

– MAPL nu-și va asuma atribuții noi, ci va exercita atribuțiile actuale ale Guvernului în legătură cu APL	– Nu există o concepție coerentă a acestui minister și nu sunt clare competențele pe care le va avea	– Pe marginea inițiativei trebuie să fie organizate dezbateri cu APL, societatea civilă și mediul academic
– Ministerul va avea doar atribuții de politică generală – Ministerul va loba interesele APL la nivel guvernamental, iată de ce Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa (CPLRE) are nevoie de un partener la nivel de Guvern – Guvernul exercită doar controlul legalității actelor APL	– CPLRE reprezintă puterile locale și regionale, de ce acesta ar avea nevoie de un partener în R. Moldova la nivel central? – Ministerul va avea prghi de influență directă asupra APL, prin unitățile sale pentru control administrativ descentrate în teritoriu	– După lichidarea instituției prefecturii, nu există o structură pentru a exercita conducerea extensiunilor teritoriale descentrate ale ministerelor. Astfel, MAPL nu va avea ce coordona. – Potrivit concepției administrației publice centrale, ministerele nu pot avea funcții de control.
– Odată cu crearea ministerului se desființează alte structuri administrative, cu preluarea funcționarilor, astfel că numărul de structuri și angajați nu crește	– Politica guvernului este de a reduce numărul de ministere și de funcționari publici	– Constituirea ministerului ar putea rezulta în suprapuneri de competențe și amplifica ambiguitatea procesului administrativ
– Este o recomandare a CPLRE. Majoritatea membrilor Consiliului Europei au o asemenea structură	– Există foarte puține exemple de acest fel în UE. O asemenea structură e necesară, însă nu obligatoriu la nivel de minister	– O asemenea structură e necesară, însă cu alte competențe

– Denumirea ministerului nu este un subiect important, contează competențele acestuia	– Denumirea ministerului nu este potrivită. Trebuie să fie ministerul Administrației Publice, al Dezvoltării Regionale sau Teritoriale	– Denumirea de “MAPL” este neconstituțională
– Interacțiunea dintre autoritățile publice locale și centrale este reglementată de legislație. Guvernul va respecta prevederile legale	– APL se compune din membrii tuturor partidelor parlamentare, în timp ce Guvernul este format de un singur partid. Noul minister va fi folosit ca staff pentru alegerile locale din 2007 – Ministerul este creat pentru anumite persoane în scopul finisării stabilirii “verticalei puterii”	– MAPL ar putea utiliza fonduri publice și exercita presiuni administrative în scopuri electorale – Guvernul tinde să consolideze “verticalea puterii”

Restricțiile bugetare se vor răsfrînge și asupra capacității personalului ministerului de a face față sarcinilor, aceasta fiind cea de-a doua problemă. Deja s-a văzut la aprobarea efectivului-limită că MAPL se va confrunta cu o criză de cadre. Cu doar 20 de unități de personal dintre care circa jumătate sunt funcții publice de conducere este destul de dificil să nu te limitezi doar la observarea procesului de descentralizare.

Dificultatea și amplexarea sarcinilor puse în fața MAPL este cea de-a treia problemă. MAPL va gestiona programe naționale de dezvoltare adresate unităților administrativ-teritoriale în vederea stimulării asocierii, precum și a creșterii capacității administrative a acestora. De asemenea, după adoptarea în lectură definitivă a legii descentralizării administrative MAPL și MF vor trebui să inițieze evaluarea capacităților administrative ale autorităților publice locale, și să prezinte Guvernului, în termen de 5 luni, o situație generală în această privință.

La fel, ministerul trebuie să interacționeze cu UE, Consiliul Europei și CPLRE în domeniul promovării democrației locale și a principiilor autonomiei locale. Pe lângă toate atribuțiile stabilite în regulamentul aprobat de Guvern, care au legătură, într-o formă sau alta, cu procesul de descentralizare, MAPL trebuie să coordoneze activitatea extensiunilor sale teritoriale desconcentrate. Astfel că amplitudinea sarcinilor atribuite ministerului este incommensurabilă cu capacitățile acestuia.

Profesionalizarea funcției publice

3

Analiza generală a corpului de funcționari publici din Republica Moldova scoate în evidență următoarele deficiențe principale:

- lipsa unui sistem integrat de formare profesională;
- cadru instituțional și procedural neperformant;
- motivare slabă;
- absența unei recrutări transparente;
- instabilitate în funcție și angajare politică.

Serviciul public este cea mai rezistentă la schimbare componentă a reformei administrației publice. O atare situație are repercusiuni asupra reformei per ansamblu și atrage după sine neîncrederea populației în funcționarii publici și în structurile administrative în care aceștia activează.

În Republica Moldova întotdeauna a existat un deficit de statistici în privința funcționarilor publici. Care este vârsta medie și numărul total al acestora, precum și separat pe fiecare din autoritățile publice, câte funcții publice sunt de conducere și câte de execuție, care este raportul femei/bărbați și în ce funcții activează aceștia, ce studii au și în ce domenii, câți au studii postuniversitare, câți au urmat cursuri de perfecționare profesională, câți cunosc calculatorul și utilizează poșta electronică la serviciu, ce limbi străine cunosc, ce venituri au etc., sunt date care lipsesc și care pun în dificultate formularea unor opțiuni de politici publice în domeniul resurselor umane din serviciul public. Din perspectiva integrării europene, aceste statistici sunt indispensabile

determinării necesităților de instruire, atât pe subiecte generale, cât și sectorial, pe domeniile care vor fi supuse unei presiuni mai mari.

Lipsa statisticilor se datorează parțial și faptului că nu există o autoritate administrativă specializată pe managementul resurselor umane în administrația publică. În prezent unele atribuții în acest domeniu sunt exercitate de Aparatul Guvernului, iar anumite funcții ale acesteia sunt îndeplinite parțial și de subdiviziunile pentru resurse umane din autoritățile administrative centrale. Cele mai multe țări din UE însă dispun de o agenție națională a funcționarilor publici. Lipsa unei asemenea structuri nu contribuie la dezvoltarea unei abordări unice în privința sistemelor de recrutare, instruire, evaluare și plasare în funcție. Crearea unei Agenții Naționale a Funcționarilor Publici, cu misiunea de a defini cadrul legal, dezvolta mecanisme de implementare, monitoriza și controla efectiv aplicarea dispozițiilor legale în domeniul funcției publice va contribui la îmbunătățirea coordonării, instituirea standardelor de management al resurselor umane în administrația publică, accelerarea ritmului de modernizare a funcției publice, și implicit la consolidarea capacității administrative pentru aderarea la UE. Agenția urmează să fie un organ al administrației publice centrale de specialitate subordonat Guvernului.

Printre sarcinile imediate ale acestei structuri se numără dezvoltarea cadrului procedural al performanței în serviciul public: elaborarea fișei postului funcționarului public (vezi câteva recomandări metodologice specifice experților în domeniul integrării europene angajați în serviciul public în anexa 2) și definirea indicatorilor de performanță pentru exercitarea unei funcții publice.

Astfel, trebuie să fie elaborate caracteristicile-tip de calificare profesională a funcționarilor publici, care urmează a fi luate ca bază la elaborarea caracteristicilor de calificare și a instrucțiunilor de serviciu specifice, incluzând particularități proprii structurii în care activează funcționarul public. Caracteristicile specifice de calificare profesională trebuie să fie aprobate, în limita competenței atribuite prin lege, de con-

ducătorul ierarhic superior. Caracteristice-tip servesc drept bază pentru: formularea drepturilor, obligațiilor și responsabilităților funcționarilor publici; selectarea și plasarea în funcție precum și controlul privind corespunderea funcționarului cu cerințele față de specialitate și calificare; organizarea concursului public pentru suplinirea funcțiilor publice vacante și atestarea funcționarilor publici; formarea rezervei de cadre în serviciul public; elaborarea și perfecționarea programelor de instruire a funcționarilor publici. Fiecare caracteristică a calificării trebuie să conțină astfel de compartimente ca: „Sarcini, obligații și împuterniciri”; „Are dreptul”; „Trebuie să cunoască”; „Cerințe față de calificare”.

Legea serviciului public care reglementează statutul juridic al funcției publice și a titularilor acesteia a fost adoptată în 1995. În decurs de 11 ani, această lege a suportat modificări și completări esențiale fapt care sugerează că este necesară o nouă reglementare a statutului funcționarului public. Cu atât mai mult cu cât prevederile legii nu fac deosebiri esențiale între relațiile de muncă și raporturile de funcție publică, ceea ce reduce din prestigiul serviciului public. În prezent, adoptarea unei noi legi a devenit un obiectiv în sine al Guvernului. Se va lua în considerare că legiferarea nu este decât primul pas, conținând foarte mult și implementarea, lucru neglijat de la adoptarea legii în 1995. Calitatea implementării a redus valoarea legii ca instrument de reformă. Un alt aspect este că legea modifică cadrul procedural însă nu poate schimba mentalitatea.⁴⁸ Instrumentele principale care pot cel puțin crea premise pentru o schimbare de mentalitate sunt un sistem bine-integrat de formare profesională și un sistem inovator de stimulare.

În aprecierea capacității funcționarilor publici de a face față sarcinilor și imperativelor timpului, cuvântul-cheie este profesionalismul, însoțit implicit de stabilitatea în funcție și neutralitatea politică. Spre deosebire de ultimele două care pot fi susținute și prin măsuri legislative, profesionalismul funcționarilor publici poate fi dezvoltat corespunzător doar prin implementarea unei strategii calculate de formare profesională.

⁴⁸ A.J.G. Verheijen, op.cit., p. 42

Dezvoltarea unui sistem modern de training joacă un rol esențial în producerea schimbărilor administrative. O combinație reușită dintre introducerea în administrația publică a unor tineri înalt calificați la începuturile carierei și perfecționarea profesională a funcționarilor publici existenți poate fi un instrument important de reformă administrativă.⁴⁹ Mai mult ca atât, cursurile de formare profesională ajută la formarea sentimentului de apartenență la sistemul administrației publice, evitându-se percepția că rezultatele activității funcționarului sunt relevante doar pentru instituția în care este angajat sau pentru domeniul sectorial de activitate.

Sub aspectul integrării europene, profesionalizarea funcției publice este un obiectiv strategic care vizează nu doar perioada dintre recrutarea funcționarului public și încetarea activității acestuia în serviciul public. Din momentul angajării funcționarii publice trebuie să posede cunoștințe privind sistemul UE în general și despre legislația UE din domeniul care se află în aria lor de responsabilitate în particular. Aceasta presupune adaptarea sistemului de învățământ superior la necesitățile de instruire. Astfel, majoritatea statelor candidate au instituit în universități facultăți de studii europene, inclusiv cu specializări universitare sau postuniversitare pe domeniul integrării europene cum ar fi drept comunitar (public și privat); politici publice europene; managementul afacerilor europene etc. În general, programele de studii pentru majoritatea specialităților vor include cursuri de integrare europeană. Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova⁵⁰ trebuie să devină unitatea centrală pentru planificarea și efectuarea instruirii inițiale și continue în domeniul integrării europene. Un neajuns serios al sistemului actual de instruire a funcționarilor publici este lipsa unei strategii naționale de formare europeană,

⁴⁹ *Ibidem*

⁵⁰ Se impune o reconsiderare a structurii a Academiei și o focalizare pe componenta de formare europeană inițială și continuă a funcționarilor publici, acesta fiind obiectivul strategic al politicii interne și externe a Republicii Moldova. Din considerente de imagine, se poate recurge și la schimbarea denumirii în Academia de Administrare Publică și Integrare Europeană (după modelul Bulgariei).

astfel încât diferiți donatori acordă asistență pentru instruirea acelorși funcționari cu sesiuni de formare europeană pe aceleași temă. Prima Strategie Națională de Formare Europeană⁵¹ trebuie să fie dezvoltată din necesitățile sectoriale de instruire proprii fiecărei instituții.

În general, orice funcționar trebuie să posede:

- cunoștințe de drept, politologie, economie, administrație publică, finanțe, management al resurselor umane, ecologie, ș.a.;
- abilitatea de a se orienta liber în spațiul social-politic, de a selecta, analiza și generaliza informația astfel încât să nu se omită aspectele importante;
- gândire analitică, înțelegerea problemelor actuale de management, a tehnologiei activității administrative, capacitatea de a produce idei noi, soluții administrative și tehnologii sociale.

Pe lângă aceasta, funcționarul trebuie să cunoască limba de stat la perfecție. Iar cei cărora caracterul funcției le solicită formarea și realizarea contactelor interstatale, trebuie să cunoască limbile străine, atât la nivelul comunicării cotidiene, cât și limbajul profesional.

Studierea limbilor străine este o componentă deosebit de importantă a strategiei de formare europeană. Este relevantă în acest sens experiența Ucrainei, și ea semnatară a PAUEM. Astfel, Guvernul ucrainean a adoptat în 2005 un Program de stat pentru instruire, reinstruire și perfecționare a calificării specialiștilor în domeniul integrării europene și euroatlantice a Ucrainei pentru anii 2004-2007. În baza acestui program a fost adoptat un act normativ care vizează procedura pregătirii lingvistice a funcționarilor implicați în integrarea europeană și euroatlantică a Ucrainei.⁵² Actul normativ prevede perfecționarea sistematică

⁵¹ Care să definească obiectivele instruirii și procesul de atingere a acestora (acțiuni prioritare, calendar, responsabilități, acoperire financiară). Aceasta ar putea fi urmată de a doua Strategie Națională de Integrare Europeană în funcție de evoluția relațiilor Moldovei cu UE și respectiv, a necesităților de instruire.

⁵² Decree of the Main Department of Civil Service, dated by March 30, 2005 # 75/191 "On Approval of Procedure of Language Training for Civil Servants that are involved in European and Euro-Atlantic Integration of Ukraine", **Web:** www.guds.com.ua

a cunoașterii limbilor oficiale ale UE și NATO, în primul rând engleza, germana și franceza. Se menționează că instruirea trebuie să rezulte în posedarea fluentă a limbii vorbite, a vocabularului normativ-legal și sectorial, în conformitate cu necesitățile structurilor administrative precum și aptitudinea de a elabora documente oficiale.

O altă componentă a strategiei trebuie să fie asimilarea de către funcționarii publici a tehnologiilor informaționale, o opțiune fiind cooperarea cu Ministerul Dezvoltării Informaționale pentru atribuirea Permisului European de Conducere a Calculatorului.⁵³ Sub aspectul planificării, situația în acest domeniu a evaluat, fiind elaborate o serie de propuneri pentru normele metodologice privind instruirea și certificarea funcționarilor publici în domeniul tehnologiilor informaționale și de comunicații și al guvernării electronice. Urmează ca acestea să fie transpuse în programele de instruire a funcționarilor publici.

Un compartiment aparte al strategiei de formare europeană trebuie să-l constituie aspectele eticii în serviciul public. Instruirea va include sesiuni de formare a calităților personale indispensabile funcționarilor publici cum ar fi principialitatea și hotărîrea în respectarea legislației în vigoare, spiritul de inițiativă, amabilitatea, tactul și reținerea.

Încurajăm oficializarea legăturii dintre evaluarea performanței și promovarea și salarizarea funcționarilor publici deoarece un sistem modern de administrație publică este funcțional în condițiile în care salarizarea funcționarilor este la nivelul pregătirii și importanței muncii pe care o desfășoară. Se recomandă abandonarea practicilor actuale de avansare în funcție care au la bază promovarea odată cu îndeplinirea condițiilor de vechime în muncă. În acest fel este stimulat interesul specialiștilor calificați față de sectorul privat care are ca mijloc de sensibilizare acordarea de stimulente în dependență de efortul depus de angajat, măsurat prin rezultatele obținute, și de nivelul de pregătire inițial sau cel atins ca urmare a parcurgerii unor stagii de perfecționare profesională.

⁵³ European Computer Driving License (ECDL).

Este regretabilă introducerea suplimentelor la salariu pentru păstrarea secretului de stat pentru funcționarii publici și persoanele care dețin funcții de demnitate publică. Este previzibil că această măsură va încuraja dezvoltarea fenomenului „interzis dacă nu este aprobat”⁵⁴ la nivelurile subordonate ale administrației. Din contra, funcționarii trebuie stimulați să promoveze accesul la informație care ar incita cetățenii să participe la procesul decizional și ar conduce la o sinergie de idei și eforturi.

O lacună a cadrului legal este faptul că acesta nu diferențiază funcționarii politici și funcționarii de carieră din administrația publică. Asupra primei categorii se răsfrânge riscul politic, adică riscul de a rămîne fără serviciu în cazul schimbărilor de guvern sau a reorganizărilor. Asupra celei de-a doua categorii nu poate și nu trebuie să se răsfrîngă riscul politic. Aceștia se bucură de stabilitate în funcție deoarece de activitatea lor depinde continuitatea și respectiv calitatea procesului administrativ.

La politizarea funcției publice contribuie și transparența redusă la recrutarea funcționarilor publici deoarece predomină numirea în funcție de către superiorul ierarhic, o modalitate aplicată pe larg în vechiul sistem. Angajarea într-o funcție publică prin concurs este prevăzută de legislație, însă nu există prevederi explicite în privința funcțiilor publice pentru care se organizează un concurs public. Cu toate că este prevăzută expres publicarea anunțului în presă pentru organizarea concursului privind ocuparea unei funcții publice care a devenit vacantă, astfel de anunțuri, în special care să vizeze funcțiile din administrația centrală, se întâlnesc foarte rar. Se menține astfel neclaritatea în privința departajării funcțiilor politice de cele administrative. Instabilitatea în funcție este și consecința reorganizărilor frecvente, inclusiv cu scopul reducerii numărului de funcționari. Micșorarea numărului de funcții publice anunțată de Guvern este un obiectiv eronat. Contează calitatea și nu neapărat cantitatea. În majoritatea țărilor candidate procesul de integrare europeană a solicitat o creștere a numărului de

⁵⁴ FINA: “Forbidden If Not Approved”, caracteristic serviciilor publice din țările Americii latine. *Vezi: Martin Warner, Cezar Scarlat, Daniel Popescu, op.cit, p. 66)*

funcționari publici, dată fiind amploarea sarcinilor. Uneori reducerile conduc la diminuarea capacității administrative și lasă ministerele fără personalul necesar.

Una din măsurile obligatorii pe termen scurt vizează adoptarea practicilor de angajare în funcțiile publice de execuție prin concurs public, suplimentată prin dezvoltarea unui sistem transparent și flexibil de evaluare a pregătirii candidaților. Pentru ameliorarea acestei situații, în cadrul proiectului de asistență al Uniunii Europene “Perfecționarea cadrelor și modernizarea funcționării administrației publice în Republica Moldova”, a fost propusă instituirea funcției de Secretar de Stat în ministere care se bucură de stabilitate în funcție, iar activitatea acestuia, ca și a celorlalți funcționari publici din administrație publică centrală, nu este afectată de procedura de învestitură a Guvernului. Pe lângă alte responsabilități, unul din Secretarii de Stat va prelua de la ministru atribuțiile de management al resurselor umane, ministrului revenindu-i preponderent activitățile de natură politică. Printre avantajele instituirii acestei funcții se numără continuitatea în activitatea personalului și, implicit, reducerea costurilor pentru instruirea funcționarilor publici; imparțialitatea angajaților; obiective clare pentru administratori; o mai bună aplicare a programului de activitate a Guvernului.

Procesul de descentralizare urmează să fie aplicat și în raport cu funcția publică astfel încât administrația publică locală să obțină o mai mare libertate în managementul resurselor umane, conform prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. În prezent statele de personal ale primăriilor sunt aprobate centralizat, administrația publică locală fiind limitată în dreptul de a lua decizii în privința instituirii unor funcții publice, atunci când specificul local o cere.

Implementarea măsurilor susmenționate poate contribui la formarea unui corp de funcționari neutri din punct de vedere politic, formați profesional în spiritul valorilor europene și a principiilor moderne de management public.

Concluzii și recomandări

Calitatea joasă a procesului administrativ este considerată un factor important care explică crizele economice și încetinirea ritmurilor de creștere economică în țările Europei Centrale și de Est.⁵⁵ Faptul că prejudiciile cauzate de politicile publice și administrarea nesatisfăcătoare deseori sunt mult mai serioase decât daunele ce rezultă din dezastrele naturale,⁵⁶ a determinat căutarea unor soluții pentru sporirea abilităților guvernelor de a face față imperativelor timpului. Dezvoltarea capacităților de guvernare este neapărată pentru a conduce societățile prin „rupturile în istorie”, cum ar fi ruptura de la comunism la democrație, de la economia de comandă la economia de piață, de la calitatea de membru al CAER și OTV la calitatea de membru al UE și NATO.⁵⁷

Starea curentă a lucrurilor din administrația publică a Republicii Moldova corespunde naturii de tranziție, marcată de amprenta practicilor existente în vechiul sistem. Nivelul redus de cultură instituțională, lipsa profesionalismului, organizarea slabă, criteriile confuze în luarea deciziilor și aplicarea necorespunzătoare a principiului separării puterilor în stat caracterizează astăzi mediul administrativ.

În cadrul studiului au fost identificate mai multe probleme ce caracterizează diferite aspecte ale prestației administrației publice în procesul de integrare europeană, însoțite de opțiuni de politici. Dacă ar fi să apelăm la o clasificare a acestora atunci pe primul loc am plasa supraestimarea adoptării legilor ca instrument de reformă. Există o percepție generală că Republica Moldova ar dispune de legi bune, fiind însă restante serioase la implementarea acestora.⁵⁸ Într-adevăr, unele legi

⁵⁵ A.J.G. Verheijen, op.cit., p. 6

⁵⁶ Dezvoltarea capacităților de guvernare: provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est, Ed. „Elan Poligraf”, Chișinău, 2005, p. 27

⁵⁷ Op. cit., p. 18

⁵⁸ Extras din comunicarea ținută de Marianne Mikko, membră a Parlamentului European, președintele delegației Uniunii Europene în Comitetul de cooperare interparlamentară Republica Moldova – Uniunea Europeană, la 27 martie 2006, la Chișinău, în cadrul seminarului internațional „Evaluarea dezvoltării democrației în Republica Moldova: situație curentă și tendințe”, Jurnal de Chișinău, nr. 468 din 4 aprilie 2006

reformatoare au fost adoptate de Parlamentul Republicii Moldova mai devreme decît în unele țări candidate. Lipsește însă o implementare uniformă și impetuoasă a acestora, fără un efect profund asupra procedurilor și a culturii de lucru în administrație. A implementa înseamnă a face ca lucrurile să se producă în realitate, să existe capacitatea de a impune și monitoriza schimbările ce rezultă din reforma procesului, procedurilor, structurii – concretizate finalmente în beneficii cuantificabile.⁵⁹ În consecință, măsurile de reformă nu întotdeauna au efectul scontat, necesitînd intervenții corective, iar rezultatele nu sunt tangibile, inclusiv și din cauza că experiența Republicii Moldova în implementarea actelor normative se limitează la ceva mai mult de un deceniu, iar pentru implementarea politicilor de integrare europeană este foarte modestă.

Legile ca instrument de reformă funcționează doar dacă și alte condiții sunt îndeplinite simultan. O rețetă universală în acest sens nu există. Fiecare caz își are particularitățile sale. Cert este că instrumentele legislative trebuie combinate cu alte tipuri de măsuri cum ar fi analizele de impact, evaluarea periodică a progresului, construirea consensului intern, formarea profesională, descentralizarea procesului decizional, justificarea publică a cheltuielilor, cultivîndu-se tendința de a balansa aplicarea acestora astfel încît să nu se pună accentul doar pe una dintre ele.⁶⁰ Astfel, echipele de reformă nu trebuie să se compună doar din juriști, ci să aibă o importantă componentă interdisciplinară, cu specialiști din diferite domenii, care ar putea să anticipeze evoluțiile dincolo de efectele juridice a unui act normativ și a unei măsuri de reformă.

Principalii actori destinați ai opțiunilor de politici recapitulate mai jos sunt Parlamentul, Guvernul, Aparatul Președintelui, MAEIE și DIE, Unitatea de coordonare a reformei administrației publice. Se va ține cont de faptul că implementarea recomandărilor trebuie precedată de o examinare amănunțită a problemei, astfel încît este oportună raportarea oricărei măsuri la problemele identificate în compartimentele studiului.

⁵⁹ Martin Warner, Cezar Scarlat, Daniel Popescu, op.cit, p. 69

⁶⁰ *A.J.G. Verheijen*, op.cit., p. 43

Priorități pe termen scurt și mediu:

Domeniu: Managementul afacerilor europene

- Oficializarea legăturii directe a integrării europene cu procesul de reformă a administrației publice; Integrarea procesului de reformă al administrației publice cu cel de implementare a PAUEM, numirea unui responsabil-coordonator pentru acest proces;
- Amplificarea sincronizării dintre Parlament și Guvern a procesului de formulare a politicilor de integrare europeană; Constituirea comisiei parlamentare permanente pentru afaceri europene;
- Accentuarea dimensiunii naționale a politicii sectoriale de integrare europeană prin consolidarea capacității unităților de integrare europeană din ministere (și alte autorități administrative centrale), plasarea acestora sub autoritatea unui Secretar de Stat pentru integrare europeană;
- Descentralizarea sistemului de management al afacerilor europene, creșterea responsabilității ministerelor în coordonarea politicilor sectoriale de integrare europeană;
- Consolidarea sistemului de cooperare interministerială prin constituirea Consiliului Înalților Funcționari, prezidat de directorul DIE;
- Concentrarea coordonării asistenței tehnice pentru integrarea europeană în DIE;
- Instituirea unui sistem de scadențe precise al Programului Național de implementare a PAUEM și evaluarea cuantificabilă a implementării PAUEM și a altor documente strategice naționale;
- Consolidarea capacității instituționale a misiunii diplomatice a Republicii Moldova pe lângă UE;
- Constituirea și fortificarea capacității unităților de integrare europeană în administrația publică locală de nivelul doi;

- Dezvoltarea permanentă a parteneriatelor (informarea și implicarea publicului).

Domeniu: modernizarea administrației publice

- Îmbunătățirea planificării strategice la nivelul Guvernului și în ministere prin dezvoltarea instituțională a Aparatului Guvernului și definitivarea procesului de constituire a unităților de planificare strategică în ministere și alte autorități administrative centrale;
- Finalizarea analizei funcționale a autorităților administrative centrale, crearea unei baze de date a competențelor pe care le exercită structurile administrative;
- Adoptarea unei legi privind administrația publică centrală de specialitate;
- Efectuarea unor studii în privința agențiilor guvernamentale existente și elaborarea unei concepții privind constituirea și funcționarea acestora;
- Întețirea activităților de comunicare dintre instituțiile publice și societatea civilă, constituirea subdiviziunilor pentru relațiile cu publicul și mass-media în ministere și alte autorități administrative centrale; asigurarea integrării acestora în circuitul administrativ pentru a putea difuza publicului informații actuale și complete;
- Consolidarea instituției controlului parlamentar, aplicarea sancțiunilor pentru răspunsurile necorespunzătoare și incomplete la întrebările și interpelările deputaților; Adoptarea legii responsabilității ministeriale;
- Studierea practicilor privind aplicarea inovațiilor în administrația publică din țările membre ale UE, diseminarea largă a noilor tehnologii informaționale în administrația publică;
- Instituirea funcțiilor de secretari de stat în ministere responsabilizați inclusiv cu realizarea politicii sectoriale de personal;

- Intensificarea demersurilor pentru derularea unor programe de înfrățire instituțională (twinning) și demararea activităților de asistență tehnică și schimb de informații (oficiile TAIEX);
- Consolidarea capacităților de planificare strategică a administrației publice locale;
- Amplificarea descentralizării fiscale și majorarea libertății opțiunilor administrației publice locale în determinarea caracterului prioritar al cheltuielilor;
- Adâncirea descentralizării administrative și raționalizarea relațiilor dintre Guvern și administrația publică locală; Înlocuirea raporturilor de subordonare prin relații de colaborare.

Domeniu: profesionalizarea funcției publice

- Constituirea și dezvoltarea instituțională a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici;
- Adoptarea unei noi legi privind statutul funcționarului public;
- Crearea registrului funcțiilor publice și dezvoltarea statisticilor vizînd serviciul public;
- Elaborarea caracteristicilor-tip de calificare profesională a funcționarilor publici și a fișei postului pentru toate funcțiile publice;
- Definirea și aplicarea indicatorilor de performanță în exercitarea funcțiilor publice;
- Consultarea și aprobarea Primei Strategii Naționale de Formare Europeană a Funcționarilor Publici;
- Dezvoltarea capacității Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova pentru instruirea funcționarilor în domeniul integrării europene și euroatlantice;

- Înființarea facultăților de studii europene la instituțiile de învățământ superior, introducerea cursurilor de integrare europeană în sistemul de învățământ;
- Intensificarea studierii limbilor străine de către funcționarii publici;
- Instruirea și certificarea funcționarilor publici în domeniul tehnologiilor informaționale și al guvernării electronice;
- Oficializarea legăturii dintre evaluarea performanței și promovarea și salarizarea funcționarilor publici; Abandonarea practicilor de avansare în funcție care au la bază promovarea pe măsura îndeplinirii condițiilor de vechime în muncă;
- Departajarea legală a funcționarilor politici de funcționarii de carieră din administrația publică;
- Aplicarea la scară largă a concursului public pentru recrutarea funcționarilor publici.

Priorități pe termen lung:

- Coordonarea eficientă a asistenței tehnice externe în domeniul integrării europene și raportarea permanentă a procesului la posibilitățile bugetare;
- Integrarea măsurilor diferitelor componente ale reformei administrației publice și adoptarea unei abordări sistemice a procesului de reformă administrativă;
- Construirea consensului intern asupra căilor juste de urmat în procesul de reformă a administrației publice;
- Analiza funcțională și consolidarea capacităților administrației publice locale;
- Introducerea instrumentelor moderne de administrare cum ar fi strategiile de modernizare proprii fiecărei instituții, însoțite de planuri de acțiuni (măsuri preconizate, rezultate așteptate, indicatorii de progres, termene de realizare, responsabilii și sursele de finanțare, rapoartele de evaluare);

- Dezvoltarea unui sistem coerent de responsabilizare financiară;
- Descentralizarea autorității și responsabilității în formularea politicilor sectoriale;
- Consolidarea capacității instituționale a instanțelor de contencios administrativ, perfecționarea cadrului legal în acest domeniu;
- Intensificarea cooperării administrative cu țările membre și candidate ale UE;
- Delegarea permanentă de autoritate și responsabilitate de la nivelul central la cel local al administrației publice însoțită obligatoriu de acoperire financiară;
- Îmbunătățirea managementului resurselor umane în administrația publică locală, prin acordarea dreptului de a lua decizii în privința instituirii unor funcții publice, în dependență de necesitățile locale;
- Desfășurarea activităților permanente de formare europeană; Identificarea necesităților de instruire pentru elaborarea și adoptarea celei de-a Doua Strategii Naționale de Formare Europeană a Funcționarilor Publici;
- Simplificarea structurii Guvernului; Limitarea birocrăției și formalității;
- Susținerea dezvoltării regionale și încurajarea asocierilor și fuziunilor intercomunale.

Bibliografie

A) Studii, rapoarte, monografii, articole

1. *Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România*. Ghid privind analiza nevoilor de instruire, București 2005
2. *Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România*. Sistemele de salarizare a funcționarilor publici în Danemarca, Franța, Ungaria, Polonia și Marea Britanie, București, aprilie 2004
3. *Banca Mondială*. Unitatea pentru Reducerea Sărăciei și Management Economic. Regiunea Europei și Asiei Centrale, Raportul nr. 25423-MD, Moldova: Analiza Gestionării Economice Publice, 24 martie 2003
4. *Colectiv*. Dezvoltarea capacităților de guvernare: provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est, Ed. „Elan Poligraf”, Chișinău, 2005
5. *Dr. Kaarel Haav*. European Integration and Public Administration Reform in Estonia // Ten Years of Transition: Prospects and Challenges of the Future for Public Administration, The 8th NISPAcee Annual Conference, Budapest, Hungary, April 13-15, 2000. **Web:** www.nispa.sk
6. *Institutul European din Român*. Ghid stilistic de traducere în limba română pentru uzul traducătorilor acquis-ului comunitar, ediția a III-a revăzută și adăugită, 2005
7. *Institutul de Politici Publice*. Barometrul Opiniei Publice, Chișinău, aprilie 2006
8. *Brigid Laffan*. Organising for EU Enlargement: a challenge for member states and candidate countries. Managing Europe from home: Impact of the EU on Executive Government. A comparative analysis, Dublin European Institute, European College Dublin, OEUE PHASE I Occasional Paper 0.1 – 09.03

9. *Brigid Laffan, Jane O'Mahony*. Organising for EU Enlargement: a challenge for member states and candidate countries. Managing Europe from home: The Europeanisation of the Irish Core Executive, Report on the Irish Case Study, Dublin European Institute, National University of Ireland, January, 2003
10. *Corneliu Liviu-Popescu*. Autonomia locală și integrarea europeană, Ed. All BECK, București, 1999
11. *Jean-Claude Masclet, Ioana Cornescu, Monica Macovei, Oana Diana Dutescu*. Influența adoptării *acquis*-ului comunitar asupra ordinii constituționale, Proiectul PHARE RO 9907-02-01 "Studiile de impact pentru pre-aderare", Studiul 11, București, 2002 **Web:** www.ier.ro
12. *OECD/Sigma*. European Principles for Public Administration, SIGMA papers: No. 27, Paris, 1998
13. *OECD/Sigma*. Preparing public administrations for the European Administrative Space, SIGMA papers: No. 23, Paris, 1998
14. *Ion Osoianu*. Frankeștein-ul administrativ al integrării europene // *Timpul*, Integrarea europeană pas cu pas, nr. 24, 30 iunie 2006
15. *Ion Osoianu*. Prioritățile reformei administrației publice în perspectiva elaborării Strategiei de integrare europeană și a Planului de Acțiuni Republica Moldova – UE, Institutul de Politici Publice, Chișinău, februarie 2004
16. *Milena Mihajlovic*. Public Administration Reform and European Integration Processes: On the Same or Parallel tracks? (case study of the Republic of Serbia) // The 14th NISPAcee Annual Conference, "Public Administration and Public Policy in Emerging Europe & Eurasia: For Professionalism, Impartiality and Transparency", May 11 - 13, 2006, Ljubljana, Slovenia
17. *Dr. Liliana Popescu*. Optimizarea practicilor și politicilor Republicii Moldova de utilizare constructivă a ofertei asistențiale a UE, Expert-Group & ADEPT, Chișinău, 2006

18. *Marius Profiroiu, Tudorel Andrei, Dragoș Dinca, Radu Carp.* Reforma administrației publice în contextul integrării europene, Institutul European din România – Studii de impact III, București, 2005
19. *Valeriu Prohnițchi, Igor Boțan, Alexandru Oprunenco, Iurie Gotișan.* Euromonitor nr. 1, 2 și 3, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: (Evaluarea progresului în 2005, Trimestrul I și II, 2006), Expert-Group & ADEPT, Chișinău, 2006
20. *Dr. Hans-Achim Roll.* Instrumente de dezvoltare a carierei în sistemele de funcționari publici din țările Uniunii Europene. O abordare comparativă, cu referire la situația din statele candidate, RO 01.06.04 'Design and Implementation Mechanisms for the Full Application of the Civil Servants Statute', 3 martie 2004
21. *Rositsa Todorova.* EU Integration as an Agent of Public Administration Reform: Impact on Countries in Transition - A Case Study on Bulgaria. Rositsa Todorova, American University, Bulgaria. Paper presented to the 8th NISPAcee Annual Conference "Ten Years of Transition: Prospects and Challenges for the Future" Budapest, Hungary, April 13-15, 2000
22. *A.J.G. Verheijen.* Administrative Capacity Development: A Race Against Time? Scientific Council for Government Policy, The Hague, June 2000
23. *Küllü Viks.* "Europeanisation" of Public Administration in EU candidate countries from Central and Eastern Europe in the context of transformation and integration", Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of Estonia, working paper, University of Tartu, November 2002
24. *Martin Warner, Cezar Scarlat, Daniel Popescu.* Implicații ale aderării României la UE asupra instituțiilor din sectorul public, Proiectul PHARE RO 9907.02.01 – PAIS No. B-5: Studii de impact al pre-aderării, Institutul European din România, Septembrie 2002

B) Documente, acte normative

1. Decree of the Main Department of Civil Service of Ukraine, Decree, Kyiv, Dated by May 16, 2005 # 116 On Work Organization concerning Implementation of EU-Ukraine Action Plan, **Web:** www.guds.com.ua
2. Decree of the Main Department of Civil Service, dated by March 30, 2005 # 75/191 "On Approval of Procedure of Language Training for Civil Servants that are involved in European and Euro-Atlantic Integration of Ukraine", **Web:** www.guds.com.ua
3. Decree of the Main Department of Civil Service, the Ministry of Education and the Ministry of Justice, dated by February, 2005 # 57/120/20/5 "On Approval of Methodic Recommendations for Determination of Needs in Specialists in European and Euro-Atlantic Integration by State Bodies and Bodies of Local Self-government", **Web:** www.guds.com.ua
4. Decree of the President of Ukraine On the Concept of Adaptation of Civil Service Institution in Ukraine to the Standards of the European Union, Kyiv, Dated by March 5, 2004, #278/2004, **Web:** www.guds.com.ua
5. Delegația Comisiei Europene în România, Fișa de sector: Reforma administrației publice, București, Iunie 2005, **Web:** www.infoeuro-pa.ro
6. Functioning of democratic institutions in Moldova, Doc. 10671, 16 September 2005, **Web:** <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10671.htm>
7. Guvernul României, Ministerul Administrației și Internelor, Strategia actualizată a Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică, București, 2004
8. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, nr. 356

din 22.04.2005, Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 65-66/412 din 29.04.2005

9. Hotărîrea Guvernului cu privire la coordonarea activității interministeriale pentru promovarea politicii de integrare europeană a Republicii Moldova, nr.786 din 01.08.2005, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.107-109/869 din 12.08.2005
10. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, nr. 1402 din 30.12.2005, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.1-4/9 din 06.01.2006
11. Hotărîrea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind analiza funcțională, elaborarea și implementarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Moldova, nr. 711 din 15.07.2005, Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 101-103/784 din 29.07.2005
12. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea componenței nominale și a Regulamentului Comisiei guvernamentale pentru reforma administrației publice centrale, nr.362 din 10.04.2006, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.59-62/404 din 14.04.2006
13. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Planului Național privind realizarea Programului Comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei pentru susținerea reformelor democratice în Republica Moldova pe anii 2004-2006. nr. 1077 din 13.10.2005, Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 139-141/1156 din 21.10.2005
14. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, nr. 1156 din 04.11.2005, Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 151-153/1233 din 11.11.2005
15. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea componenței nominale și a Regulamentului Comisiei guvernamentale pentru reforma administrației publice centrale, nr.362 din 10.04.2006, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.59-62/404 din 14.04.2006

16. Hotărîrea Parlamentului cu privire la constituirea Comisiei speciale pentru elaborarea proiectelor de acte legislative privind consolidarea autonomiei locale, nr.69-XVI din 30.03.2006, Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 55-58/229 din 07.04.2006
17. Hotărîrea Guvernului privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale – “Moldova Electronică”, nr. 255 din 09.03.2005, Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 46-50/336 din 25.03.2005
18. Information on Implementation of State Programme on Training, Retraining and Qualification Upgrade of specialists that are involved into European and Euro-Atlantic Integration during 2005,
Web: www.guds.com.ua
19. Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr. 355-XVI din 23.12.2005, Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 35-38/148 din 03.03.2006
20. Legea serviciului public nr. 443 din 04.05.95, Monitorul Oficial nr. 061 din 02.11.95, cu modificările și completările ulterioare
21. Ministerul Administrației și Internelor, Programul Operațional “Dezvoltarea capacității administrative”, București, aprilie 2006,
Web: www.mai.gov.ro
22. Ministry of Foreign Affairs, Hungary, State Secretariat for Integration, 15535-3/2001, National Programme for the Adoption of the Acquis, Hungary, Revised Version 2001, Volume I., June 2001
23. Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, National Programme for the Preparation of the Czech Republic for Membership of the European Union, June 2001
24. National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union 2003, December 2002
25. National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union – 2004
26. National Programme for Integration of Latvia into the European Union, Riga, 2002

27. National Programme for the Adoption of the Acquis, 2002-2003
State Chancellery, Office of European Integration, April 2002, Estonia
28. Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova, **Web:** www.mfa.md (versiunea română), <http://ec.europa.eu/> (versiunea engleză)
29. Republic of Slovenia, Amendments to the Republic of Slovenia's National Programme for the Adoption of the Acquis, Revision 2002, May 2002
30. Public Administration Reform Strategy 2001 – 2006, Developed by the Secretariat of Minister for Special Assignment on Public Administration Reform, Adopted by the Cabinet of Ministers on 10.07.2001, Riga, July 2001
31. Stenograma audierilor parlamentare privind implementarea PAU-EM, 11 mai 2006, **Web:** www.parlament.md
32. Slovak Republic, National Programme for the Adoption of the Acquis Communautaire, May 28, 1999
33. Strategia europeană a Republicii Moldova (proiect), Institutul de Politici Publice, **Web:** www.ipp.md

ANEXA 1:

Recomandări metodologice pentru reglementarea activității unităților pentru integrare europeană din ministere

Unitatea pentru Integrare Europeană (UIE) a Ministerului x

A. Condiții generale

- UIE trebuie să fie o unitate permanentă a ministerului, (direcție generală, direcție, secție)⁶¹ sub autoritatea directă a Secretarului de Stat, care organizează realizarea sarcinilor sectoriale de integrare europeană în domeniile de competență a ministerului.
- UIE activează bazându-se pe legislația în vigoare și alte reglementări și proceduri administrative interne.
- UIE reprezintă dublura Departamentului de Integrare Europeană (DIE) al Ministerului Afacerilor Externe și al Integrării Europene, pentru coordonarea activităților de integrare europeană în minister.
- UIE trebuie să-și îndeplinească sarcinile în cooperare cu alte structuri organizaționale ale ministerului, instituții subordonate, alte ministere, autorități administrative centrale, unități structurale ale UE, organizații non-guvernamentale și internaționale, alte structuri legale.
- UIE este finanțat din contul resurselor alocate ministerului.

B. Sarcini particulare

- **Pregătirea Secretarului de Stat pentru întrunirile (interministeriale) de coordonare și asistarea implementării deciziilor adoptate în cadrul acestora;**
- Coordonarea și asistarea ministerului și a instituțiilor subordonate în pregătirea planurilor de acțiune detaliate pentru

⁶¹ Se recomandă atribuirea aceluiași statut tuturor UIE din ministere.

îndeplinirea priorităților pe termen scurt și mediu ale politicii de integrare europeană (conform Strategiei de Integrare Europeană și PAUEM) și monitorizarea implementării acestora;

- **Pregătirea sistematică a rapoartelor pentru DIE privind progresul implementării priorităților sectoriale de integrare europeană (conform Strategiei de Integrare Europeană și PAUEM);**
- **Analiza rapoartelor de progres prezentate de instituțiile UE și asistarea ulterioară în definirea priorităților pe termen scurt și mediu;**
- **Îndeplinirea funcțiilor de secretariat pentru grupurile de lucru în domeniul integrării europene constituite și conduse de minister;**
- **Reprezentarea ministerului la întreprinderile în domeniul integrării europene;**
- **Evaluarea posibilităților și necesităților de instruire în domeniul integrării europene pentru personalul ministerului;**
- **Organizarea schimbului de informații sectoriale cu UE, inclusiv inițiativele de înfrățire instituțională (twinning);**
- **Asigurarea ministerului cu informații în privința legislației UE și alte informații importante în domeniul integrării europene;**
- **Participarea la activitățile de informare și comunicare în domeniul integrării europene;**
- **Aprecierea necesităților de asistență tehnică în sectoarele prioritare ale ministerului, coordonarea formulării proiectelor și accesării asistenței externe cu DIE;**
- **Monitorizarea implementării proiectelor de asistență tehnică pentru care ministerul este beneficiarul principal;**

- **Coordonarea prioritizării interne a fondurilor alocate și argumentarea necesității alocării resurselor bugetare pentru implementarea priorităților sectoriale de integrare europeană;**
- **Coordonarea, în cooperare cu DIE a necesităților de traducere a actelor normative a ministerelor.**

C. Drepturile UIE

În vederea îndeplinirii sarcinilor, UIE are următoarele drepturi:

- Să solicite și să primească informațiile și documentele necesare de la alte subdiviziuni ale ministerului, instituții subordonate, UIE din alte ministere, inclusiv după coordonarea cu Secretarul de Stat pentru integrare europeană;
- Să organizeze întruniri și să invite reprezentanți de la alte subdiviziuni sau instituții subordonate și alte autorități administrative în vederea soluționării, la nivel de experți, a problemelor ce țin de competența ministerului în procesul de integrare europeană.

D. Managementul UIE

- UIE este condus de un șef de direcție (șef de secție, după caz) care poate fi angajat în funcție prin concurs public și eliberat în condițiile Legii privind serviciul public (a statutului funcționarului public);
- Șeful UIE este subordonat direct Secretarului de Stat;
- Șeful UIE este responsabil de:
 - Managementul, planificarea, organizarea și coordonarea lucrului în Unitate;
 - Formularea și distribuirea sarcinilor între angajații Unității și controlul implementării acestora;
 - Prezentarea Secretarului de Stat a propunerilor legate de managementul personalului în Unitate;

- Reprezentarea ministerului în contactele extraministeriale în conformitate cu competențele prevăzute de lege;
- Analiza calității performanței în UIE, pregătirea și prezentarea Secretarului de Stat a propunerilor privind activitățile necesare perfecționării organizării lucrului;
- Șeful Unității are și responsabilitate directă pentru sarcini specifice, în dependență de mărimea și organizarea internă a distribuirii obligațiilor în UIE;
- În cazul absenței șefului Unității, funcțiile acestuia sunt îndeplinite de un adjunct sau un expert împuternicit de către Secretarul de Stat.

E. Structura Unității

Unitatea va avea următoarele funcții publice:

- Șeful unității (director, șef de secție).
- Experți (1-4 funcții în dependență de instituție, preferabil câte un expert specializat în strategii și planificare, unul în coordonarea asistenței tehnice a UE și unul în coordonarea armonizării legislative).
- Drepturile, obligațiile și responsabilitățile angajaților Unității sunt prevăzute de fișele postului.

ANEXA 2:

Recomandări metodologice privind completarea fișei postului pentru experții în domeniul Strategii și planificare, Coordonare a asistenței tehnice a UE și Coordonare a armonizării legislative în UIE, Ministerul x

A. Sarcini specifice

Strategii și planificare –

- Pregătirea Secretarului de Stat pentru întrunirile (inter-ministeriale) de coordonare și asistarea în implementarea deciziilor adoptate;
- Coordonarea și asistarea ministerului, instituțiilor subordonate acestuia în pregătirea planurilor de acțiune detaliate pentru îndeplinirea priorităților sectoriale de integrare europeană (conform Strategiei de Integrare Europeană și PAUEM) pe termen scurt și mediu, și monitorizarea implementării acestora;
- **Pregătirea rapoartelor ministerului pentru DIE privind progresul în implementarea priorităților sectoriale de integrare europeană (conform Strategiei de Integrare Europeană și PAUEM);**
- **Analiza rapoartelor de progres ale instituțiilor UE și asistarea ulterioară în definirea priorităților pe termen scurt și mediu;**
- **Evaluarea posibilităților și necesităților de instruire în domeniul integrării europene pentru personalul ministerului;**
- Participarea în grupurile de lucru conduse de minister sau altă instituție, dacă aceasta vizează un domeniu al Strategiei de Integrare Europeană, PAUEM ș.a. care se află sub responsabilitatea ministerului;

- **Asistarea în aprecierea necesităților de asistență tehnică în sectoarele prioritare a ministerului;**
- **Asigurarea ministerului cu informații în privința UE și alte informații importante în domeniul integrării europene;**
- **Participarea la activitățile de informare și comunicare în domeniul integrării europene;**
- **Coordonarea prioritizării interne a fondurilor alocate și argumentarea necesității alocării resurselor bugetare pentru implementarea priorităților sectoriale de integrare europeană;**
- **Coordonarea, în cooperare cu DIE a necesităților de traducere a actelor normative a ministerelor.**

Coordonarea asistenței tehnice a UE –

- **Aprecierea necesităților de asistență tehnică în sectoarele prioritare ale ministerului, formularea proiectelor și coordonarea accesării asistenței externe cu DIE;**
- **Acumularea informațiilor privind proiectele de asistență ale UE și prezentarea lor DIE;**
- **Asistarea în pregătirea și monitorizarea implementării proiectelor de asistență tehnică pentru care ministerul este beneficiarul principal;**
- **Participarea la grupurile de lucru vizînd asistența tehnică a UE;**
- **Pregătirea Secretarului de Stat pentru întrunirile (interministeriale) de coordonare în domeniul asistenței tehnice și asistarea în implementarea deciziilor adoptate;**
- **Asigurarea ministerului cu informații în privința asistenței tehnice a UE;**
- **Participarea la coordonarea prioritizării interne a fondurilor alocate și argumentarea necesității alocării resurselor bugetare pentru implementarea priorităților sectoriale de integrare europeană.**

Coordonarea armonizării legislative –

- Coordonarea planificării și elaborării proiectelor pentru reforma legislativă în conformitate cu Strategia de Integrare Europeană și PAUEM, asigurând coerența cu legislația UE precum și coordonarea implementării complete a modificărilor în legislație în domeniul de competență a ministerului;
- Acordarea de consultanță ministerului pe problemele relevante pentru armonizarea legislativă;
- Participarea în grupurile de lucru conduse de minister sau altă instituție, care au în vizor armonizarea legislativă cu legislația comunitară, în domeniile care se află sub responsabilitatea ministerului;
- Asistarea ministerului în armonizarea actelor normative cu legislația UE și dacă este solicitat, participarea la elaborarea proiectelor de acte normative;
- Asigurarea controlului calității actelor normative în privința corespunderii cu legislația UE și evaluarea impactului acestora;
- Consolidarea unei baze de date a armonizării legislative în sectorul de competență a ministerului;
- Asigurarea ministerului cu informații în domeniul legislației comunitare și alte informații importante vizînd integrarea europeană;
- Pregătirea Secretarului de Stat pentru întrunirile (interministeriale) de coordonare în domeniul armonizării legislative și asistarea în implementarea deciziilor adoptate;
- **Coordonarea, în cooperare cu DIE, a necesităților de traducere a actelor normative a ministerelor;**
- **Participarea la activitățile de informare și comunicare în domeniul integrării europene.**

Comune –

Cooperarea:

- Cu Șeful UIE și cu toate subdiviziunile ministerului;
- În limita competențelor, cu Parlamentul, instituțiile subordonate și Unitățile de Integrare Europeană din alte ministere;
- Cu Delegația Comisiei Europene în problemele relevante activității UIE;
- Menținerea relațiilor bilaterale cu ambasadele și structurile relevante din statele membre ale UE;
- Cu organizațiile non-guvernamentale.

B. Cerințe față de studii

Strategii și planificare – cel puțin licențiat în administrație publică, științe politice și/sau studii europene;

Coordonarea asistenței tehnice a UE – cel puțin licențiat în administrație publică, economie, finanțe, și/sau studii europene;

Coordonarea armonizării legislative – cel puțin licențiat în drept (preferabil drept comunitar) și/sau studii europene;

C. Experiența relevantă pentru funcție

Comună:

- Capacitatea de a organiza lucrul independent;
- Experiență anterioară în administrația publică și lucrul administrativ sau într-o organizație internațională (minimum 1-2 ani);
- Actualizarea regulată a cunoștințelor;
- Cunoașterea procesului de elaborare a deciziilor în Guvern și administrație;
- Vorbirea fluentă a limbilor străine (engleza – obligatoriu, franceza/germana – preferabil);

- Abilități de comunitare;
- Deprinderi de lucru la calculator.

Specifică:

Strategii și planificare

- Cunoașterea politicilor UE în sectorul respectiv și a politicilor sectoriale ale Republicii Moldova în acest domeniu;
- Înțelegerea mecanismului instituțional al UE și a funcționării acestuia.

Coordonarea asistenței tehnice a UE

- Cunoașterea regulilor generale de asistență tehnică a UE;
- Abilități pentru supervizarea și managementul proiectelor, și coordonarea asistenței externe;
- Înțelegerea mecanismului instituțional al UE și a funcționării acestuia.

Coordonarea armonizării legislative

- Cunoașterea legislației UE în aria de competență a ministerului, a sistemului legal al Republicii Moldova și al legislației sectoriale;
- Înțelegerea mecanismului instituțional al UE și a funcționării acestuia.

D. Alte condiții

- Salariu atractiv

ANEXA 3:

Conținutul fișelor tehnice de proiect⁶²

Fiecare fișă tehnică de proiect (FTP) include următoarele capitole:

1. Denumirea măsurii prioritare sau a obiectivului general al FTP;
2. Argumente pentru măsura prioritară incluzând referințe la documentele-cheie (Strategia de Integrare Europeană, PA-UEM);
3. Informații privind succesele atinse până în prezent;
4. Reflecții asupra riscurilor și presupunerile asociate cu implementarea măsurii prioritare;
5. Referințe la persoana coordonatoare a FTP și experții implicați;
6. Obiectivele operaționale, fazele de implementare a acestora și planul specific de activitate;
7. Legislația adoptată în vederea armonizării legislative în vederea implementării măsurii prioritare respective.

⁶² Adaptat în baza Programului Național de Integrare al Letoniei în UE, Riga, 2002