

# REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE – OBIECTIV COMUN AL GUVERNĂRII ȘI COMUNITĂȚII ȘTIINȚIFICE

Doctor habilitat în drept, profesor cercetător **Victor BALMUȘ**  
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al AȘM

## PUBLIC ADMINISTRATION REFORM – COMMON OBJECTIVE OF GOVERNMENT AND OF THE SCIENTIFIC COMMUNITY

**Summary.** The author considers that contrary to legal provisions and European good practice, the scientific community from the Republic of Moldova is not involved in drawing up process of policy documents, laws and normative acts of the government, central and local public administration, including those concerning the public administration reform. Drawing up legal documents without including the representatives of the scientific community in the working groups, ignoring its investigations and scientific expertise, resuming just to public consultation and projects approval does not ensure the quality of regulation and policy documents.

**Keywords:** public administration reform, government, scientific community, policy documents, legal acts, scientific investigation, research and development, scientific expertise.

**Rezumat.** Autorul consideră că, în pofida prevederilor actelor normative și bunelor practici europene, comunitatea științifică din Republica Moldova nu este antrenată în procesul de elaborare a documentelor de politici, actelor legislative, actelor normative ale Guvernului, administrației publice centrale și locale, inclusiv ale celor consacrate reformei administrației publice. Fără includerea în grupurile de lucru a reprezentanților comunității științifice, prin ignorarea investigațiilor și expertizelor științifice, limitarea doar la consultarea publică și la avizarea proiectelor nu poate fi asigurată calitatea reglementării și a documentelor de politici.

**Cuvinte-cheie:** reforma administrației publice, guvernare, comunitate științifică, documente de politici, acte normative, investigație științifică, cercetare-dezvoltare, expertiză științifică.

Cunoașterea științifică a fost și rămâne a fi un element indispensabil al dezvoltării societății contemporane. În această ordine de idei, Legea Supremă a Republicii Moldova stipulează: „Statul contribuie la păstrarea, la dezvoltarea și la propagarea realizărilor culturii și științei naționale și mondiale” [1, art. 33 alin. (3)], iar „Economia Republicii Moldova este o economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă” [1, art. 126 alin. (2) lit. d)]. Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova prevede că „Susținerea cercetării-dezvoltării, stimularea unui climat inovațional stabil reprezintă o prioritate strategică în dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova” [2, art. 55 alin. (1)].

Conform Concepției asupra reformei sferei cercetare-dezvoltare, „dezvoltarea durabilă a Republicii Moldova ca stat suveran este posibilă doar pe un fundament științific și inovațional avansat”. Concomitent, scopul strategic al reformei acestei sfere constă în formarea, între cercetători și stat, a unor noi relații, care „să corespundă condițiilor economiei de piață și să asigure un potențial științific și inovațional capabil să impulsioneze dezvoltarea stabilă a tarii, competi-

tivitatea ei economică” [3, Anexă, cap. II, alin. 1, 2].

Prima dintre prioritățile pe care se axează Strategia Europa 2020 este creșterea inteligentă – dezvoltarea unei economii bazate pe cunoaștere și inovare, iar atingerea unui nivel al investițiilor publice și private în cercetare și dezvoltare de 3% din PIB-ul UE pentru cercetare și dezvoltare este cel de al doilea printre cele cinci obiective majore stabilite pentru a măsura progresele realizate în îndeplinirea Strategiei 2020 la nivelul UE [4].

În raport cu Strategia Europa 2020, Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020” declară, la capitolul *Schimbarea paradigmei de dezvoltare*, că „paradigma dezvoltării economice va presupune atragerea investițiilor, dezvoltarea industriilor exportatoare, promovarea societății bazate pe cunoaștere, inclusiv prin fortificarea activităților de cercetare și de dezvoltare, inovarea și transferul tehnologic orientate spre eficiență și competitivitate” [5], însă investițiile publice în cercetare-dezvoltare și inovare nu sunt garantate, ci se micșorează continuu.

În opinia guvernării, activitățile de cercetare-dezvoltare, inovare și transfer tehnologic pot fi reduse la achiziționarea de tehnologii, produse sau procese noi

rezultate din cercetarea-dezvoltarea altor state decât Republica Moldova.

Mai mult, în pofida faptului că „politica de stat în sfera științei și inovării se realizează de comunitatea științifică în persoana Academiei de Științe”, care este „consultantul științific al autorităților publice ale Republicii Moldova” [2, art. 55 alin. (6), art. 71 alin. (1)], comunității științifice i se induce ideea că, în condițiile austerității bugetului, rolul științei ar trebui să fie redus la dezvoltarea economiei în baza tehnologiilor noi și la elaborarea produselor scientointensive. Bunele practici europene și internaționale demonstrează însă că cercetarea trebuie să fie antrenată nu doar în promovarea și realizarea sarcinilor economice, ci și în soluționarea celor mai importante probleme politice, sociale și culturale ale statului.

În această ordine de idei, subscriem la opinia prof. A. Pisoschi și prof. E.M. Dobrescu care consideră că „cercetarea științifică și inovarea ar trebui să constituie puncte nodale ale oricărui program guvernamental național, indiferent de culoarea politică a acestuia. Programul guvernamental trebuie să stabilească un echilibru între prioritățile stabilite de actorii din sistem și cele definite de către guvern, echilibru azi puternic deplasat către interesele actorilor” [6].

Potrivit Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, cooperarea între părți „se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept, de a garanta faptul că instituțiile de stat funcționează în folosul întregii populații din Republica Moldova” (Acordul de Asociere din 27.06.2014 între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, art. 21-23).

După cum stipulează Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, cooperarea „în domeniul CDT vizează: ... (b) facilitarea accesului corespunzător la programele respective ale părților; ... (d) promovarea proiectelor comune de cercetare în toate domeniile CDT; ... (g) alte forme de cooperare în materie de CDT (inclusiv prin abordări și inițiative regionale), pe baza acordului comun al părților. În desfășurarea activităților de cooperare în materie de CDT, ar trebui căutate sinergii cu activitățile finanțate de către Centrul pentru Știință și Tehnologie (STCU) și cu alte activități desfășurate în cadrul cooperării financiare între UE și Republica Moldova” [7, art. 128-129].

În acest context, putem doar saluta *inițiativa comună a OCDE și Uniunii Europene (SIGMA) destinată cooperării și susținerii, inclusiv financiare, a reformei*

*administrației publice din Republica Moldova conform principiilor europene în administrația publică adoptate de OCDE* [8]. Dar nu mai mult.

Este evident că, deoarece „SIGMA funcționează în cinci zone tehnice: Strategii de Dezvoltare a Administrației Publice; Crearea Politicilor; Coordonare și Reglementare; Bugetare și Alocarea Resurselor; Managementul Serviciului Public; Audiențe și Control Financiar” [9], acestea se intersectează cu obiectele de cercetare ale științelor juridice și economice.

Totodată, este regretabil faptul că, în pofida dispozițiilor menționate, comunitatea științifică, cel puțin institutele de cercetare-dezvoltare, nu sunt antrenate în „activitățile de cooperare în materie de CDT” în cadrul proiectului SIGMA. Avem o experiență similară în ce privește Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova [11] care s-a elaborat și implementat în mod netransparent, condiționând iminența unei noi reforme.

Din aceste considerente nu putem fi de acord cu opinia prof. A. Simboteanu privind eficiența amplei analize funcționale a sistemului administrației publice centrale din Republica Moldova, efectuate în anul 2005 de către Cancelaria de Stat cu participarea experților europeni și locali [12].

Achiesăm parțial la rezultatele studiului realizat cu suportul Fundației Soros-Moldova, în special la cele privind „diminuarea statutului de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice”, precum și la recomandarea pentru guvernare de „inițiere a unei colaborări permanente cu colaboratorii științifici în domeniu, în vederea asigurării unui suport științific ...” [13, p. 51, 56].

Considerăm cel puțin nepotrivită practica relațiilor de colaborare a administrației publice centrale cu comunitatea științifică în procesul reformei administrative din Republica Moldova.

În conformitate cu prevederile legale, Cancelaria de Stat „... c) coordonează procesul de planificare a politicilor publice și de elaborare a documentelor de politici, verifică respectarea regulilor de fundamentare și prezentare a documentelor de politici elaborate, monitorizează implementarea acestora de ministere și de alte autorități administrative centrale; ... d) elaborează, coordonează și monitorizează politicile în cadrul reformei administrației publice centrale și locale; ... f) coordonează și asigură procesul de planificare, monitorizare, gestionare și evaluare a asistenței externe oferite de organizațiile internaționale și de tarile donatoare, inclusiv implementarea proiectelor de interes major pentru țară” [14].

Potrivit Legii privind administrația publică locală, „consiliul raional realizează în teritoriul administrat următoarele competente de bază: ... j) aprobă strategii, prognoze, planuri și programe de dezvoltare social-economică a raionului ..., monitorizează realizarea acestora; ... s) decide organizarea și desfășurarea de activități științifice, instructiv-educative, cultural-educative, sportive și de tineret, de interes raional; ...” [15, art. 43 lit. s)].

S-ar părea că administrația publică centrală, dar și cea locală, nu trebuie să antreneze comunitatea științifică în activitățile de planificare, de elaborare a actelor normative și politicilor publice etc. În același timp, Legea privind actele legislative consacră expres: inițierea „procedurii de elaborare a unui act legislativ este precedată, ... de analiza comparativă a acestora cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, de constatarea incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare sau a inexistenței de acte legislative în domeniul respectiv”; investigația științifică „finalizează cu determinarea obiectivelor și domeniului de intervenție juridică, stabilind mijloacele necesare atingerii acestor obiective; ... pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează expertiză științifică de către instituții științifice și de învățământ superior de profil, de experți, inclusiv de peste hotare...” [16, art. 13 alin. (1), (4)-(5), art. 16 alin. (1), art. 18 alin. (1), art. 22 alin. (1), (6)].

Similar, Legea privind actele normative ale Guvernului și ale autorității ale administrației publice centrale și locale prevede că la proiectul de act normativ, în funcție de categoria și caracterul lui, se anexează dosarul de însoțire care va conține: a) rezultatele investigației științifice; ... c) avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rapoartele de expertiză; ...”, care „trebuie să cuprindă: „... b) referirile la reglementările corespondente ale legislației comunitare; c) rezultatele cercetărilor, evaluările statistice, consultările specialiștilor, preocupările de armonizarea legislației...” [17, art. 44 alin. (2)].

În pofida acestor deziderate, autoritățile administrației publice centrale nu au considerat necesară implicarea instituțiilor de cercetare-dezvoltare în elaborarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 care stipulează expres: „Nu mai puțin importante sunt mecanismele de monitorizare și implementare a legilor cu privire la transparență (transparența în procesul bugetar și transparența cadrului decizional), dar și existența instrumentelor de informare și implicare a societății civile, sectorului

asociativ și altor actori interesați în procesul de elaborare și aprobare a deciziilor și actelor normative” [18, pct. 30 lit. b)].

În opinia noastră, soluționarea problemei transparenței și accesului la informație pentru asigurarea unei administrații publice responsabile necesită inclusiv armonizarea cadrului normativ național respectiv la Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [19].

Conchidem că autoritățile administrației publice centrale nu conștientizează importanța utilizării potențialului științific al institutelor de cercetare-inovare în elaborarea documentelor de politici și actelor normative. Doar respectarea prevederilor actelor normative naționale, racordate la *acquis*-ul comunitar, implementarea bunelor practici europene și antrenarea comunității științifice din Republica Moldova în procesul de elaborare a documentelor de politici și actelor normative poate asigura succesul reformei administrației publice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.78/140, din 29.03.2016.
2. Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova nr. 259 din 15.07.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 125-129, art. 663, din 30.07.2004.
3. Hotărârea Parlamentului cu privire la aprobarea Concepției asupra reformei sferei cercetare-dezvoltare nr. 115 din 29.07.98. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81-83, art. 549, din 03.09.1998.
4. Europa 2020. Priorități, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:-FIN:RO:PDF> (accesat la 09.09.2015).
5. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020” nr. 166 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-247 art. 791, din 30.11.2012. Pisoschi A., Dobrescu E.M. Revizuirea Strategiei de la Lisabona și cercetarea științifică. În: Revista de Politica Științei și Scientometrie, 2006, nr. 3, p. 150-159.
6. Acordul de Asociere din 27.06.2014 între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 185-199, art. 442, 18.07.2014.
7. A fost lansat un proiect amplu pentru evaluarea administrației publice din Republica Moldova, <http://www.gov.md/ro/content/fost-lansat-un-proiect-amplu-pentru-evaluarea-administratiei-publice-din-republica-moldova> (accesat la 23.09.2015).
8. Principiile europene în administrația publică, <http://>



[www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39560474.pdf](http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39560474.pdf) (accesat la 23.09.2015).

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30.12.2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-4, art. 9, din 06.01.2006.

10. Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. Raport succint de implementare în anii 2006-2008, <http://www.google.com/custom?ie=utf-8&oe=utf-8&q=raport&sa=caut&c4%83&client=pub-3626292300707685&forid=1&channel=9651850209&ie=utf-8&oe=utf-8&safe=active&flav=0003&sig=wjqpslklhsbdpxdm&cof=galt%3a%23008000%3bgl%3a1%3bdiv%3a%23336699%3bvlc%3a663399%3bah%3a-center%3bbgc%3afffff%3blbgc%3afffff%3balc%3a0000ff%3blc%3a0000ff%3bt%3a000000%3bgfnt%3ab3b3b3%3bgi mp%3ab3b3b3%3blh%3a26%3blw%3a100%3bs%3ahttp%3a%2f%2fwww.rapc.gov.md%3blp%3a1%3bforid%3a1&hl=en&domain-s=www.rapc.gov.md&sitesearch=www.rapc.gov.md> (accesată la 29.09.2015).

11. Simboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În: *Administrarea Publică*, 2014, nr. 3, p. 16-28.

12. Popovici C., Arachelov Vl., Bulat V. et al. Evaluarea

performanțelor implementării strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, Chișinău: Epigraf, 2010, 136 p.

13. Legea Republicii Moldova nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-164, art. 537, din 03.08.2012.

14. Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35, art.116, din 09.03.2007.

15. Legea Republicii Moldova nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 36-38, art. 210, din 14.03.2002.

16. Legea Republicii Moldova nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210, art. 783, din 03.10.2003.

17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264 art.1033, din 12.08.2016.

18. Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=RO> (accesat la 04.09.2016).



Mihail Greco. *Familia*. 1967, partea dreaptă a tripticului *Istoria unei vieți*, ulei pe pânză, tempera, 130 × 140 cm. Galeria de Stat „Tretiakov”, Moscova