



CONCEPTUL ADMINISTRAȚIEI MINISTERIALE ÎN VIZORUL DOCTRINEI EUROPENE

Valeriu GUREU,
master în drept, IRIM

SUMMARY

It is known that in the rule of law the trend of social welfare of the population continues, and this welfare is ensured by an extensive process of institutional administration reform in the Republic of Moldova, being increasingly visible in the current conditions, including ministerial administration sector, where the suggested topic for discussion according to European doctrinal concept, is of particular interest for the organization and functioning of the central public institution in terms of state's integration into the European Union from future prospects.

Keywords: basic concept, the ministerial administration, national priority, national strategy priority, efficient administration, administrative decision-making process, administrative decision, adjustment system, European standard, European administration, European administrative institutions, European administrative doctrine.

REZUMAT

Este cunoscut faptul că într-un stat de drept persistă tendința bunăstării sociale a populației, respectiv această bunăstare este asigurată printr-un proces amplu de reforme instituționale administrative în Republica Moldova, fiind vizibile din ce în ce mai profund în condițiile actuale, inclusiv și pentru sectorul administrației ministeriale, fapt în care subiectul propus spre discuție potrivit conceptului doctrinar european, prezintă un interes deosebit pentru organizarea și funcționarea acestei instituții publice centrale în condițiile integrării statului în Uniunea Europeană din perspectivele viitorului.

Cuvinte-cheie: concept de bază, administrație ministerială, prioritate națională, strategie națională prioritară, administrație eficientă, proces decizional administrativ, decizie administrativă, sistem de ajustare, standard european, administrație europeană, instituții administrative europene, doctrine administrative europene.

Introducere. Actualmente administrația ministerială, în accepțiunea sa de activitate, este formată din ansamblul activităților juridice și materiale, care au drept scop realizarea interesului general al societății, [1 p. 43] fiind axată pe diferite domenii legate de sfera social-culturală, social-economică, administrativ-politică și nu în ultim plan cea legată de relațiile externe, avînd totodată și criteriul responsabilității, în vederea organizării și executării în concret a legii potrivit și în corespundere cu anumite standarde, iar în situația noastră în care Republica Moldova deja este determinată de a-și continua parcursul pro-european, sigur că este un standard european.

În Republica Moldova, problematica administrației ministeriale nu dispune de careva polemici integrale ce s-ar contura în detrimentul de structuri și activități de care depinde realizarea scopului comun – *ordinea de drept, bunăstarea materială și spirituală a colectivității naționale*. Cert este faptul, că administrația ministerială, ca formă

de activitate și ca un sistem, reprezintă partea activității administrației publice la nivel general pentru autoritatea publică a unui stat.

Metode aplicate. Esența conceptului administrației ministeriale reglementat prin cadrul doctrinar european face trimitere în prim plan la *metoda istorică*, care în mod considerabil reflectă factorii evolutivi istorici potrivit apariției, identificării administrației ministeriale potrivit terminologiei juridice, fiind specificate primele reflectări care au identificat administrația ministerială pentru sistemul dreptului administrativ luat din compartimentul părții speciale, totodată fiind elucidate primele aspecte juridice ce au specificat termenul de administrație ministerială potrivit doctrinei în activitatea decizională a autorității statului, scopul căruia ține de asigurarea unui mecanism de administrare eficient și adecvat, ce ar favoriza intenția statului potrivit reformelor sale instituționale de a se integra în UE.

În pofida acestui fapt *metoda comparativă*, este utilizată în

contextul acestui subiect de cercetare pentru o analiză comparativă a cumulului de doctrine administrative naționale și europene, care se pronunță asupra utilității administrației ministeriale potrivit conceptului de bază, totodată fiind reflectată și în sistemul administrației publice, supusă analizei de unii reprezentanți care au specificat administrația ministerială în lucrările sale, printre care enumerăm următorii reprezentanți: **J. Dubin (Franța), Talcott Parsons (SUA), A. Negoită, M. Preda, A. Iorgovan, E. Albu (România), S. Cobăneanu, E. Bobeica, V. Rusu, Maria Orlov, Ștefan Belecciu, I. Creangă, V. Guțuleac (Republica Moldova)**.

Rezultatele investigației. În rezultatul punerii în discuție a acestui subiect, teoria ne dă răspunsul la specificul și conținutul administrației ministeriale. Astfel, prin administrația ministerială, în *stricto sensu*, se subînțelege tot ce ține de activitatea și structurile centrale ale ministerelor, pe cînd în noțiunea de administrație ministerială,



largo sensu, trebuie inclusă, pe lângă ministere, care sunt pilonii administrației ministeriale, puterea executivă, în acest sens fiind *capul administrației ministeriale*, pe care o subordonează potrivit ierarhiei sale, în mod direct sau indirect.

Astfel, potrivit concepției de bază, prin termenul de administrație ministerială în doctrina administrativă reprezentată de **A. Iorgovan**, se desemnează organele centrale de specialitate care sunt subordonate direct Guvernului, indiferent dacă au sau nu denumirea de ministere, iar titularul acestora face parte, de drept, în baza Constituției, din guvern, dar există, în fiecare țară, și organe denumite comitet, consiliu, agenție, departament al căror titular, ca regulă, nu face parte din Guvern. [10 p. 443]

După cum vedem, rolul administrației ministeriale ține de asigurarea conducerii generale a administrației publice, pe care o exercită Instituția Executivului, ulterior în vederea îndeplinirii sarcinilor pe care administrația publică le are în diferitele domenii de activitate ale societății, prin intermediul ministerelor, aflate în subordinea Guvernului. [9 p. 521]

Obiectul dezbaterilor noastre îl reprezintă evidența rolului administrației ministeriale în cadrul sistemului puterii administrativ-executive și în raport cu celelalte puteri ale statului: puterea legislativă și puterea judecătorească, care potrivit cadrului constituțional sunt separate, colaborează pentru realizarea scopului comun, pentru ca, Republica Moldova să fie un stat de drept democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic ar reprezenta valorile supreme pentru fiecare individ în parte.

Doctrina franceză de specialitate reprezentată prin **J. Dubin**, nu stipulează strict sensul administrației ministeriale, deși expres este prevă-

zut termenul administrație centrală directă (*funcția publică a Statului*) care are o structură ierarhică. [4 p. 661]

Într-o altă accepțiune susținută de coautorii **S. Cobăneanu, E. Bo-beica, V. Rusu**, pentru înfăptuirea administrației publice și rezolvarea problemelor variate ale acesteia, **un rol important îl au ministerele** și celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate. [3 p. 57]

Firească este că statul și-a dezvoltat pilonii săi administrativi, pe măsură totodată și-a asumat funcții din ce în ce mai numeroase în sînul unei societăți pe care o domină, riscul fiind lipsirea de orice posibilitate de acțiune autonomă. Stabilirea puterii, a autorității și eficacității guvernărilor centrale se accentuează direct proporțional cu extinderea cîmpului lor de aplicare și a hipertrofiei aparatului birocratic. Istoria însă ne-a dictat cu totul altă situație politică, datorită schimbării poziției politice din partea partidelor politice reprezentative în decursul dezvoltării sociale, culturale, economice, politice și juridice a statului nostru a tergiversat situația reală de a renova ca stat independent negocierile spre o democratizare pro-europeană.

Astfel, interesul practic al abordării noastre potrivit conceptului, rezidă nu atît în crearea unui model de administrație ministerială, cît în identificarea cauzelor și condițiilor care fac ca administrația ministerială din Republica Moldova să poată deveni eficientă în realizarea scopului fundamental al statului, știut fiind faptul, că ordinea de drept și bunăstarea colectivității se intercondiționează și, pe termen lung, nu pot exista decît împreună. Bunăstarea unei colectivități nu va putea supraviețui dispariției ordinii de drept, după cum lipsa bunăstării, manifestată sub nivelul sărăciei generalizate și prelungită, va reprezenta un pericol fatal pentru viitorul statului.

Un aport deosebit în cadrul activității ministeriale o are și *Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, care la rîndul ei expres prevede stabilirea sistemului instituțional al administrației publice centrale de specialitate ce reglementează regimul general al activității acesteia, principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, precum și raporturile juridice care decurg din *activitatea ministerelor* și a altor autorități administrative centrale. [13 art.1]

Din punctul de vedere al aspectelor economice, dezvoltarea sectorului privat și necesitatea intensificării parteneriatului dintre sectorul privat și cel public impune noi exigențe privind abordarea sistemică a proceselor economice și competențe mai largi de planificare strategică, flexibilitatea, continuitatea și promptitudinea în adoptarea deciziilor de către autoritățile ministeriale. Evoluția socială din ultima perioadă se caracterizează prin noi tendințe de participare mai largă a societății civile la procesul decizional, ceea ce impune cerințe noi față de sistemul administrativ privind orientarea socială și transparența deciziilor, predictibilitatea legislativă, diversificarea modalităților de participare, presupunînd extinderea în continuare a libertăților democratice și garantarea necondiționată a drepturilor omului, fiind demult implementată în cadrul statelor europene.

Din punctul de vedere al avansării tehnologiilor informaționale, în fața autorităților ministeriale sînt trasate noi obiective în domeniul optimizării schimbului informațional, utilizării tehnologiilor în scopul garantării accesului universal la resursele și serviciile informaționale, eficientizării proceselor de elaborare, aprobare și implementare a deciziilor adoptate. Dezvoltarea rapidă a proceselor de globalizare



și dinamica evoluției economice, sociale și politice a statului impune noi condiții de armonizare instituțională și funcțională, iar aspirațiile de Integrare Europeană a Republicii Moldova sporesc importanța perfecționării configurației structurale a instituțiilor administrative pentru asigurarea unui dialog constructiv pe plan european.

Pentru a reuși de a face „*efortul necesar*” ce ne-ar permite continuarea *parcursului pro-european* va fi necesar să ne asumăm ca stat independent mari răspunderi și obligațiuni, să ne instrui și să depunem o muncă colosală. Să excludem birocrăția din ministere, ba mai mult ca atât, tendința și aspirațiile noastre să țină de redescoperirea în esență a inteligenței, curajului, cinstei, spiritului de sacrificiu, puterii de muncă, credinței în Dumnezeu și de perspectivele viitorului nostru pe care îl vedem atașat deja de UE.

În perioada ultimilor ani, mai ales după semnarea *Acordului de Asociere cu UE*, [14 Cap. IV, art.37], s-au întreprins o serie de acțiuni concrete de reorganizare a mecanismelor administrative la nivel central, care au drept obiective optimizarea numărului de funcționari publici, ameliorarea procesului de selectare a personalului etc., însă marea majoritate a acestora urmăresc minimizarea cheltuielilor bugetare, iar motivația principală constă în barierele existente la achitarea salariilor și pensiilor funcționarilor publici.

Cercetările efectuate prin prisma conceptului administrației ministeriale au scos în evidență următoarele aspecte:

– Din punct de vedere *funcțional și instituțional* administrația ministerială nu s-a adaptat suficient la rigorile impuse de economia de piață; abordările strategice în administrația publică centrală s-au redus, în special, la elaborarea *Cadrului de Cheltuieli* pe termen mediu;

– Deși elaborarea politicilor sectoriale reprezintă sarcina principală a APC, *eficienței procesului decizional administrativ* nu i s-a acordat atenția cuvenită. Mecanismul de planificare a activității funcționarilor publici, bazat pe programe pe termen lung, care ar asigura continuitatea acțiunilor, necesită perfecționare, minimalizând, astfel, abordarea ad-hoc a problemelor;

– În contextul *managementului resurselor umane*, obiectivele de asigurare a unei administrări eficiente, de elaborare și promovare a unor politici constructive nu se realizează pe deplin din cauza principiilor și metodelor de selectare, evaluare și avansare a funcționarilor publici neconforme așa numitelor obiective, astfel încât posibilitățile actuale sînt insuficiente pentru utilizarea unor metode moderne de management;

– Un impact negativ asupra eficienței activității funcționarilor publici îl are și nivelul scăzut al motivării acestora, în special, nivelul insuficient al remunerării muncii;

– În cadrul *managementului finanțelor publice* există o interacțiune insuficientă între procesul de elaborare a politicilor și procesul bugetar. [5 p. 255-264]

Generalizînd cele expuse potrivit abordărilor conceptuale, situația actuală în administrația ministerială poate fi caracterizată prin următoarele:

– există necesitatea de racordare a unor prevederi ale cadrului legal existent la principiile acquisului comunitar și de introducere a unui mecanism eficient de punere în aplicare a legilor;

– fluctuația personalului cauzată de salariile mici în serviciul public;

– lipsa unei instituții administrative performante, ce ar elabora și promova politica de personal în serviciul public;

– abordarea fragmentară a procesului de instruire continuă a funcționarilor publici;

– calitatea și eficiența scăzută a serviciilor publice;

– dialogarea insuficientă și formalizată cu societatea civilă.

Astfel, sociologul american **Talcott Parsons** conturează cele *patru funcții* care ar fi necesare satisfacerii nevoilor elementare ale unui sistem de acțiune, ce ar favoriza considerabil situația renovării procesului de integrare europeană a statului și îmbunătățirea calității luării deciziilor administrative din partea autorităților ministeriale și anume:

Funcția de adaptare, adică ansamblul actelor și fenomenelor prin care un sistem se adaptează la constrîngerile mediului său de unde scoate resursele de care el are nevoie, oferind în schimb produsele sistemului - fiind funcția asigurată de subsistemul economic;

Funcția de urmărire a scopurilor, de care se leagă toate acțiunile care servesc la definirea scopurilor sistemului, la mobilizarea și administrarea resurselor și energiilor pentru a atinge scopul urmărit – funcție asigurată de subsistemul politic;

Funcția de stabilizare a modelului, fiind ansamblul de acțiuni necesare asigurării motivării actorilor sistemului – care include subsistemul cultural;

Funcția de integrare, în interiorul unui sistem diferențiat, constă în ajustarea respectivă a unităților subsistemului pe care-l constituie, cu scopul de a asigura participarea efectivă la funcționarea sistemului considerat ca un întreg – sistemul normativ este cel însărcinat cu această funcție.

Drept urmare aceste funcții pe deplin și-au realizat obiectivele propuse în marile sisteme europene administrative, inclusiv și în cadrul autorităților ministeriale. Nouă ne rămâne doar de a aplica aceste funcții în cadrul administrației ministeriale, totodată găsind noi soluții în vederea sistematizării și conlucrării cu instituțiile administrative ce



dispun de dorința și pertinenta vădit profesională de a se adapta la noile standarde europene.

Concluzii. În pofida acestor afirmații expuse în mod anterior, administrația ministerială potrivit conceptului, nu are scopuri proprii, ea fiind înființată și folosită ca instrument de către puterea politică conducătoare, delegată de comunitate să stabilească și să asigure prin lege, valorile fundamentale aspirate pentru vectorul pro-european. Teoretic, cercetarea administrației ministeriale potrivit conceptului european, permite atât conturarea noțiunii de administrație publică ministerială, ca activitate și ca sistem, cât și delimitarea acesteia în cadrul administrației publice generale, pe de o parte și în cadrul administrației publice centrale, pe de altă parte, precum și în raport cu administrația publică locală.

Totodată trebuie să conturăm necesitatea de a supune puterea politică și burocrăția, care de fapt derivă din ea, controlului justiției, astfel încât cetățenii să nu mai poată fi supuși arbitrarului burocrăției și dându-le astfel posibilitatea să-și asume cu adevărat rolul de stăpâni ai societății, urmînd exemplul practicii administrative din majoritatea statelor europene. Acest lucru este cert și în situația noastră de a-l rezolva pe măsura în care Republica Moldova trebuie să fie filtrată potrivit unei democratizări efective a funcției publice, și ulterior prin modificarea concepției cu privire la relația dintre funcționarii publici și cetățeni, fapt ce ar îmbunătăți în cele din urmă calitatea luării deciziilor administrative în sistemul autorităților ministeriale.

Referințe bibliografice

1. Albu Emanuel, Administrația ministerială în România, Ed., All Beck, București, 2004, 364p.
2. Alexandru Ioan, Administrația Publică, Teorii, realități, perspective, Ediția a II-a, Ed., Lumina Lex, București, 2001.
3. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V., Drept administrativ. Note de Curs. Ed. Tipografia centrală, Chișinău: 2012, 324p.
4. Dubin J., Melanges en l'honneur, Bruxelles, PA II, 1963.
5. Gureu V., Administrarea ministerială în contextul integrării europene. În: Anuarul științific IRIM, Volumul V, Ed. Print-Caro, Chișinău: 2007, 353p.
6. Hotărârea Guvernului RM Cu privire la aprobarea componenței nominale și a Regulamentului Comisiei guvernamentale pentru reforma administrației publice centrale Nr.362 din 10.04.2006, În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.59-62/404 din 14.04.2006.
7. Hotărârea Guvernului RM Cu privire la aprobarea Planului detaliat de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale pentru anul 2007, nr.54 din 18 ianuarie 2007.
8. Hotărârea Guvernului RM Cu privire la aprobarea structurii-tip a regulamentului privind organizarea și funcționarea organului central de specialitate al administrației publice, nr.1310 din 14.11.2006, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.1-4.
9. Hotărârea Guvernului RM Cu privire la Oficiul de suport administrativ pentru asistență la implementarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, nr. 1018 din 05.09.2006, În: Monitorul Oficial nr. 146-149/1103 din 15.09.2006.
10. Hotărârea Guvernului RM nr.710 din 23 iunie 2006 Cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru al unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organului central de specialitate al administrației publice, În: Monitorul Oficial nr. 98-101/756 din 30.06.2006.
11. Iorgovan Antonie, Tratat de Drept Administrativ, Vol. I. Ediția a IV-a, Ed. All Besk, București: 2005, 650p.
12. Iorgovan Antonie, Tratat de Drept Administrativ, Vol. II, Ediția a II-a, Ed. Nemira, București: 1996, 687p.
13. Lege privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2013. În: MO nr. 160-164 din 03.08.2012.
14. Lege Nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere 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 Nr. 185-199 din 18.07.2014.
15. Morin Edgard, La Paradigme Perdu: la nature humaine, Sevil, Paris, 1973.

Recenzent:

Ștefan STAMATIN,

doctor în drept,

profesor universitar,

Academia Ștefan cel Mare a MAI