

INCONSISTENȚE SISTEMICE ȘI NORMATIVE ÎN STRATEGIILE DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

SYSTEMIC AND NORMATIVE INCONSISTENCIES IN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STRATEGIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.21263700

UDC: 351/354:340.13(478)

Valentina CORNEA

Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați,
Universitatea Tehnică a Moldovei,
Centrul Universitar „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul
E-mail: valentina.cornea@fdap.usch.md
ORCID ID: 0000-0001-6469-1283

Rezumat: Pornind de la premisa că strategiile nu doar orientează intervenția administrativă, ci contribuie și la mobilizarea sprijinului politic, la reducerea incertitudinii și la configurarea unui cadru de consens în jurul unor priorități comune de reformă, acest studiu analizează comparativ strategiile de reformă a administrației publice din Republica Moldova aferente perioadelor 2016–2020 și 2023–2030. Obiectivul cercetării este de a examina coerența conceptuală a celor două documente strategice prin analiza relației dintre diagnosticul problemelor, valorile și principiile asumate, obiectivele formulate și instrumentele instituționale propuse pentru realizarea reformei. În acest sens, studiul urmărește identificarea eventualelor inconsistențe normative și sistemice care pot afecta logica internă a strategiilor și, implicit, capacitatea acestora de a orienta procesele de schimbare administrativă. Rezultatele evidențiază o tranziție de la o abordare centrată pe descentralizare și consolidarea funcțională a administrației publice locale către o abordare mai complexă, orientată spre transformare digitală, dezvoltare teritorială, consolidarea capacității administrației publice locale și crearea de valoare publică pentru cetățeni. Analiza relevă, de asemenea, existența unor tensiuni între principiile autonomiei locale, subsidiarității și eficienței administrative, precum și între diagnosticul problemelor formulate în documentele strategice și soluțiile instituționale propuse..

Cuvinte cheie: strategie, reforma administrației publice, organizare teritorială, amalgamare voluntară, descentralizare

Abstract: Starting from the premise that strategies not only guide administrative intervention but also contribute to mobilizing political support, reducing uncertainty, and building a framework of consensus around shared reform priorities, this study

provides a comparative analysis of the public administration reform strategies adopted in the Republic of Moldova for the periods 2016–2020 and 2023–2030. The objective of the research is to examine the conceptual coherence of these two strategic documents by analyzing the relationship between problem diagnosis, underlying values and principles, stated objectives, and the institutional instruments proposed for implementing the reform. In this regard, the study seeks to identify potential normative and systemic inconsistencies that may affect the internal logic of the strategies and, consequently, their capacity to guide processes of administrative change. The findings reveal a shift from an approach focused on decentralization and the functional strengthening of local public administration toward a more comprehensive framework centered on digital transformation, territorial development, the strengthening of local administrative capacity, and the creation of public value for citizens. The analysis also highlights tensions between the principles of local autonomy, subsidiarity, and administrative efficiency, as well as inconsistencies between the diagnosis of the problems identified in the strategic documents and the institutional solutions proposed to address them.

Key words: strategy, public administration reform, territorial organization, voluntary amalgamation, decentralization.

Introducere

După anul 2015, în Republica Moldova au fost adoptate două documente strategice majore dedicate reformei administrației publice: Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 (Guvernul Republicii Moldova, 2016) și Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030 (Guvernul Republicii Moldova, 2023). Elaborate în contexte politice și instituționale diferite, cele două documente urmăresc obiective similare, precum consolidarea capacității administrative, îmbunătățirea calității serviciilor publice, profesionalizarea publice și apropierea de standardele europene de guvernare. Cu toate acestea, strategiile reflectă viziuni distincte asupra problemelor administrative și asupra instrumentelor necesare pentru soluționarea acestora.

Persistența reformei administrative pe agenda guvernamentală nu reprezintă un fenomen specific doar Republicii Moldova. După cum observă B. Guy Peters (2024: 6), reforma administrației publice constituie una dintre activitățile recurente ale guvernelor moderne, fiind relansată atunci când mecanismele existente de implementare a politicilor sunt percepute ca ineficiente sau atunci când apar noi concepții privind modul optim de organizare și funcționare a statului. În mod similar, Anthony Giddens (1990:38) consideră că reformarea continuă reprezintă o caracteristică definitorie a modernității, întrucât practicile sociale sunt permanent reexamine și reformulate în lumina noilor informații și a experiențelor acumulate. Ori de câte ori apare un nou set de idei despre o guvernare mai eficientă, sunt promovate inițiative de reformă, care potrivit tipologiei elaborate de Caiden (1969), pot lua forma reformelor generate de schimbări politice, a reformelor orientate spre reducerea rigidității organizaționale, a reformelor determinate de sistemul juridic sau a reformelor

bazate pe schimbarea atitudinilor și valorilor. Fiecare categorie dispune de propriile mecanisme, instrumente și surse de tensiune, ceea ce explică diversitatea traiectoriilor și a rezultatelor reformatoare.

Deși strategiile de reformă sunt prezentate, în mod obișnuit, ca instrumente destinate îmbunătățirii performanței administrației publice și furnizării mai eficiente a bunurilor și serviciilor publice, experiența comparată arată că rezultatele sunt adesea inegale și dificil de anticipat. În acest sens, B. Guy Peters, parafrazând celebra observație a lui Samuel Johnson despre cea de-a doua căsătorie ca fiind „triumful speranței asupra experienței”, remarcă tendința guvernelor de a investi în noi proiecte de transformare instituțională, chiar și atunci când reformele anterioare nu au produs efectele așteptate sau au generat consecințe neprevăzute (Peters, 2026:6).

În plan analitic, rezultatele variabile ale reformelor administrative ridică nu doar problema contextului, cultura administrativă a unei țări, ci și problema condițiilor de coerență internă a strategiilor de reformă și a modului în care acestea influențează capacitatea de implementare. În literatura privind politicile publice, coerența unui document strategic este evaluată prin gradul de compatibilitate dintre problemele identificate, valorile promovate, obiectivele formulate și instrumentele instituționale propuse (Howlett, 2003; Gibert & Thoenig, 2022). Atunci când diferite componente ale unei strategii promovează orientări incompatibile sau insuficient armonizate, apar cel puțin două categorii de inconsistențe: inconsistențe normative și inconsistențele sistemice.

Inconsistențele normative se referă la tensiunile dintre valorile și principiile care fundamentează reforma. Acestea apar atunci când documentele strategice promovează simultan principii asociate unor logici de acțiune diferite, precum autonomia locală și eficiența administrativă, subsidiaritatea și consolidarea teritorială sau participarea comunităților locale și coordonarea strategică centrală. La rândul lor, inconsistențele sistemice privesc relațiile dintre diferitele componente ale reformei și apar atunci când măsurile propuse într-un domeniu afectează realizarea obiectivelor din alte domenii ori când există o discrepanță între diagnosticul problemelor și soluțiile instituționale selectate.

Pornind de la asumția potrivit căreia strategiile sunt utilizate pentru a câștiga marile bătălii legate de timp, bani, concurență, eficiență sau orice alte rezultate care cer efort consistent și ordonare de priorități (Popa, 2003:3), acest studiu analizează comparativ strategiile de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru perioadele 2016–2020 și 2023–2030. Ipoteza pe care o avansează este că strategiile de reformă a administrației publice din Republica Moldova urmăresc simultan obiective și principii provenite din paradigme diferite de guvernare, ceea ce generează inconsistențe sistemice și normative în arhitectura reformei. Astfel, obiectivul acestei analize este de a identifica măsura în care cele două documente strategice construiesc o relație coerentă între

definirea problemelor publice, obiectivele reformei și mecanismele instituționale propuse pentru soluționarea acestora. Analiza este structurată pe trei dimensiuni interdependente: prima vizează coerența conceptuală și logica internă a strategiei, urmărind relația dintre diagnosticarea problemelor și formularea obiectivelor de reformă; a doua dimensiune privește capacitatea de implementare, respectiv gradul în care arhitectura instituțională și resursele disponibile sunt adecvate pentru operaționalizarea obiectivelor asumate; a treia dimensiune se referă la mecanismele de monitorizare și evaluare, prin care este definit și demonstrat succesul reformei, inclusiv în termeni de indicatori, rezultate și efecte instituționale.

Rațiunea strategiilor și justificarea reformei în administrația publică

Pregătirea documentelor strategice este un fenomen larg răspândit. În sectorul public s-au impus ca instrumente esențiale pentru coordonarea și orientarea proceselor de schimbare și dezvoltare instituțională. Deși nu există în forme pure – politice, de dezvoltare sau protective, ci mai degrabă în combinații în care predomină una dintre aceste dimensiuni (Arpinte, 2007:449), strategiile reprezintă documente de politici publice care definesc pe termen mediu și lung direcțiile prioritare de acțiune și domeniile către care sunt orientate resurse și eforturi pentru a produce schimbarea. În acest sens, strategiile nu doar stabilesc obiective și măsuri de intervenție, ci oferă și justificarea necesității schimbării, construind o legătură între problemele identificate și soluțiile propuse.

Strategiile de reformă reprezintă mai mult decât instrumente de planificare. Păstrând sensul original al termenului „strategie” din analiza relațiilor internaționale, a apărării și a planificării militare, dar utilizat într-o manieră mai structurată, strategiile de reformă sunt considerate „politici-cadru” sau „mega-politici” (Dror, 1976:126), produse ale unor procese de reflecție asupra unor viziuni largi, nearticulate precis, pentru a lăsa loc adaptării la un mediu în schimbare (Mintzberg, 1994:112). De regulă, strategiile privind reforma administrației includ o diagnoză a disfuncționalităților existente și o argumentare a necesității intervenției publice.

Nu există o strategie universal valabilă de reformă administrativă. În funcție de amploarea, viteza, tipul și temporalitatea schimbării, în literatura și practica reformei administrative s-au conturat câteva opțiuni strategice fundamentale (Tabelul 1).

Eficiența unei strategii depinde de contextul social, politic și instituțional al fiecărei țări. Din acest motiv, statele trebuie să își construiască propriile strategii de reformă în funcție de caracteristicile mediului în care operează și în funcție de problemele pe care încearcă să le rezolve.

Reforme la rândul lor, sunt argumentate și justificate prin varii argumente și motive. Într-o amplă analiză asupra evoluției reformelor administrative, Ali

Farazamand (2020) susține că în administrația publică primele generații de reforme au urmărit profesionalizarea administrației publice, consolidarea capacității statului și îmbunătățirea guvernării prin dezvoltarea competențelor administrative și instituționalizarea unor structuri birocratice capabile să asigure stabilitate și continuitate în exercitarea autorității publice. Ulterior, reformele asociate proceselor de modernizare și construcție instituțională din perioada postbelică au urmărit extinderea capacității administrative a statului, consolidarea controlului guvernamental asupra teritoriului și promovarea dezvoltării economice și sociale prin intermediul unor instrumente de planificare și management public.

Tabelul 1: Opțiuni strategice pentru reforma administrației publice

Strategie	Descriere succintă
Strategie comprehensivă	Reforma este aplicată simultan întregului sistem administrativ. Presupune o abordare globală și coordonată, care urmărește transformarea întregii administrații.
Strategie selectivă	Reforma vizează doar anumite instituții, domenii sau probleme considerate prioritare. Este mai limitată ca amploare și mai ușor de implementat.
Strategie graduală / incrementală	Schimbarea este introdusă progresiv, în etape succesive, prin ajustări și îmbunătățiri continue.
Strategie de șoc / reformă rapidă	Reforma este implementată într-un ritm accelerat, prin schimbări majore realizate într-o perioadă scurtă de timp.
Strategie orientată spre structură	Accentul este pus pe reorganizarea instituțiilor, redistribuirea competențelor și modificarea arhitecturii administrative.
Strategie orientată spre procese și proceduri	Vizează simplificarea procedurilor, îmbunătățirea metodelor de lucru și eficientizarea proceselor administrative.
Strategie centralizată (top-down)	Reforma este concepută și coordonată de autoritățile centrale, care stabilesc direcțiile și controlează implementarea.
Strategie participativă / descentralizată	Reforma implică instituțiile și actorii afectați, acordând o importanță mai mare participării și adaptării la condițiile locale.

Sursa: sinteză după Berkman, A. Ū. (1978), *Strategy in Administrative Reform*, ODTŪ Gelişme Dergisi, nr. 19, pp. 9–20.

Începând cu anii 1970–1980, accentul reformelor s-a deplasat către introducerea mecanismelor de piață și a practicilor manageriale inspirate din sectorul privat. În această etapă, cunoscută în literatura de specialitate sub denumirea de Noua Management Public, eficiența, competiția, privatizarea și orientarea către performanță au devenit repere centrale ale transformării administrației publice. Potrivit lui Farazmand, aceste reforme au avut efecte profunde asupra rolului statului, determinând atât restructurarea relațiilor dintre sectorul public și cel privat, cât și modificarea culturii organizaționale și a sistemului de valori care au ghidat tradițional administrația publică.

Autorul subliniază, de asemenea, că reformele administrative nu trebuie analizate exclusiv ca răspunsuri tehnice la probleme de eficiență, ci și ca procese

influențate de contextul politic și internațional. Organizațiile internaționale, instituțiile financiare globale și mecanismele de condiționalitate au contribuit la difuzarea unor modele de reformă la scară globală, favorizând convergența anumitor practici administrative (Farazamand, 2020:5).

Dincolo de diversitatea obiectivelor și contextelor în care sunt promovate, Farazmand observă și existența unor regularități care caracterizează majoritatea reformelor administrative: 1) aproape toate reformele sunt însoțite de justificări care evidențiază necesitatea schimbării; 2) reformele generează așteptări ridicate și promit rezultate ambițioase, însă implementarea se dovedește adesea inferioară promisiunilor inițiale, caracteristică etichetată de Caiden (1976:142) drept „călcâiul lui Ahile”; 3) reformele generează consecințe neintenționate, uneori cu efecte negative semnificative asupra funcționării instituțiilor, economiei sau societății. În același timp, fiecare reformă lasă în urmă experiențe și lecții care pot constitui resurse importante pentru procesele ulterioare de învățare instituțională, chiar dacă aceste lecții sunt adesea ignorate de noii decidenți politici. Concluzia lui Farazamand este că nicio soluție reformatoare nu este percepută ca definitivă - reformele generează atât beneficii, cât și probleme noi, iar actorii politici tind să abandoneze modelele dominante atunci când acestea nu mai răspund așteptărilor (Farazamand, 2020:1-2).

Logica și conținutul reformelor administrative sunt explicate prin mai multe cadre teoretice (Tabelul 2). O sinteză a cadrelor teoretice, elaborată de J. Peters, arată că acestea nu sunt mutual exclusive, ci oferă explicații complementare asupra schimbării administrative, accentuând dimensiuni diferite ale procesului reformativ – instituțională, politică, managerială sau cognitivă (Peters, 2024).

O perspectivă influentă asupra reformei administrative este oferită de teoria modernizării, asociată lucrărilor lui Samuel Huntington (1968). În această viziune, reforma administrației publice reprezintă un instrument de transformare a structurilor sociale și politice tradiționale, având rolul de a susține procesul de modernizare a societății. Huntington argumentează că reformele administrative birocratice, asociate adesea cu reformele funciare, urmăresc reducerea influenței elitelor tradiționale și consolidarea capacității statului de a exercita autoritate asupra întregului teritoriu. În contextul societăților predominant rurale, unde marii proprietari funciari dețineau atât putere economică, cât și influență politică la nivel local și național, reformele au fost concepute pentru a transfera autoritatea de la structurile tradiționale către instituțiile statului modern. Obiectivele acestor reforme includeau extinderea birocratiei în mediul rural, limitarea puterii proprietarilor funciari și facilitarea mobilității sociale și economice prin transferul surplusului de forță de muncă din agricultură către zonele urbane și sectoarele moderne ale economiei. Din această perspectivă, reforma administrativă nu este doar un mecanism de îmbunătățire a eficienței

administrative, ci și expresii ale unor viziuni concurente asupra rolului statului, pieței și interesului public (Huntington, 1968).

Tabelul 2: Cadre teoretice explicative ale reformei administrației publice

Abordare	Caracteristici principale	Exemple
Teoria instituțională	Accent pe reguli, norme, dependență de traiectorie și schimbare graduală	Reforme administrative din țările scandinave
Teoria alegerii raționale	Actorii urmăresc maximizarea intereselor și beneficiilor proprii	Rezistența birocratică la schimbare
Modele politice	Reforma ca expresie a competiției pentru putere și resurse	Reforme promovate de M. Thatcher
Modelul coalițiilor de susținere a politicilor publice	Schimbarea rezultă din competiția și negocierea dintre coaliții de actori	Tranziția către NPM
Învățare și difuzare	Transfer și adaptare a modelelor	Difuzarea globală a NPM
Teoria dependenței de traiectorie	Reforme sunt condiționate de moștenirile instituționale	Japonia, statele din Europa Centrală
Noul Management Public	Eficiență, performanță, descentralizare, mecanisme de piață	Reforme din anii 1980–2000
Modelele top-down / bottom-up	Diferențiere după direcția inițierii schimbării	Reforme impuse de centru vs. reforme participative

Sursa: sinteză după Peters, B. G. (2024). Theoretical Approaches to Administrative Reform.

Metodologia cercetării

Cercetarea utilizează o metodă calitativă bazată pe analiza comparativă a două documente de politică publică: Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016–2020 și Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030. Alegerea acestor documente este justificată de rolul lor central în definirea obiectivelor, priorităților și mecanismelor instituționale ale reformei administrative. Teoretic, analiza este fundamentată pe perspectiva neo-instituționalistă, potrivit căreia reformele administrative reprezintă procese de schimbare instituțională prin care actorii politici încearcă să modifice regulile, structurile și practicile administrative pentru a răspunde unor probleme publice identificate (March & Olsen, 1984).

Pentru identificarea inconsistențelor normative și sistemice s-a recurs la o schemă de codificare, construită în baza literaturii privind reforma administrației publice (Pollit & Bouckaert, 2004), coerența politicilor publice (Howlett, 2003), precum și rigorile de structură internă a documentelor strategice. Codificarea a urmărit patru componente principale ale strategiilor: (1) problemele publice identificate, (2) principiile și valorile care legitimează reforma, (3) obiectivele și instrumentele de intervenție și (4) mecanismele de implementare, monitorizare și evaluare (Tabelul 3).

Tabelul 3. Schema de codificare utilizată în analiza strategiilor de reformă a administrației publice

Categoria principală	Subcategorii (cod)	Întrebare de analiză
Problema publică	P1 Fragmentare administrativă	Ce problemă este identificată?
	P2 Capacitate administrativă redusă	
	P3 Finanțe, buget, audit	
	P4 Calitatea serviciilor publice	
	P5 Performanță	
Principii și valori	PV1 Autonomie locală	Ce principii legitimează reforma?
	PV2 Subsidiaritate	
	PV3 Descentralizare	
	PV4 Eficiență administrativă	
	PV5 Participare cetățenească	
	PV6 Coeziune teritorială	
Obiective strategice	O1 Consolidare instituțională	Ce urmărește reforma?
	O2 Dezvoltarea capacității administrative	
	O3 Modernizarea serviciilor publice	
	O4 Reorganizare teritorială	
	O5 Dezvoltarea resurselor umane	
Instrumente	I1 Modificări legislative	Cum sunt atinse obiectivele?
	I2 Amalgamare voluntară	
	I3 Cooperare intermunicipală	
	I4 Digitalizare	
	I5 Dezvoltarea resurselor umane	
Implementare	IM1 Actori responsabili	Cine implementează?
	IM2 Resurse financiare	
	IM3 Indicatori de performanță	
	IM4 Monitorizare și evaluare	

Sursa: elaborat de autor

Codificarea a fost realizată prin identificarea și clasificarea referințelor relevante din fiecare strategie în raport cu categoriile analitice stabilite. Intensitatea prezenței fiecărui cod în cele două documente strategice a fost evaluată, utilizând o scală ordinală cu patru trepte: 0 – absent, 1 – menționat marginal, 2 – prezent explicit și 3 – element central al strategiei. Atribuirea valorilor s-a realizat pe baza frecvenței referințelor, a importanței acordate temei în structura documentului și a rolului acestuia în definirea obiectivelor și instrumentelor de reformă. Scorurile obținute nu reprezintă măsurători cantitative ale fenomenelor analizate, ci estimări interpretative ale intensității tematiche, utilizate pentru a facilita comparația dintre Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 și Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030. În acest sens, matricea de

codificare permite identificarea continuităților, a schimbărilor de accent și a eventualelor incongruențe conceptuale dintre cele două documente.

Ulterior, relațiile dintre coduri au fost examinate pentru a identifica eventuale inconsistențe normative și sistemice.

Inconsistențele normative au fost identificate atunci când documentele strategice promovau simultan principii sau valori asociate unor logici de acțiune dificil de reconciliat, precum autonomia locală și consolidarea teritorială, subsidiaritatea și coordonarea centrală sau participarea comunităților locale și standardizarea administrativă.

Inconsistențele sistemice au fost identificate prin analiza relațiilor dintre problemele diagnosticate, obiectivele asumate și instrumentele instituționale propuse. O situație a fost considerată inconsistentă atunci când soluțiile promovate nu răspundeau în mod direct problemelor identificate sau atunci când realizarea unui obiectiv strategic putea afecta atingerea altor obiective ale reformei.

Tabelul 4. Criterii de identificare a inconsistențelor normative și sistemice

Tipul inconsistenței	Criteriul de identificare	Exemplu
Normativă	Conflict între principii și valori	autonomie locală vs. consolidare teritorială
Sistemică	Neconcordanță între problemă și soluție	depopulare → amalgamare
Sistemică	Neconcordanță între obiectiv și instrument	descentralizare → control central sporit
Sistemică	Neconcordanță între obiectiv și resurse	profesionalizare fără resurse suficiente

Sursa: elaborat de autor

Adoptând acest cadru metodologic, analiza inconsistențelor sistemice și normative oferă un instrument util pentru evaluarea coerenței documentelor strategice de reformă.

Rezultate

Contextul și conținutul strategiilor de reformă în Republica Moldova

Elaborarea și adoptarea Strategiei de reformă a administrației publice 2016-2020 (Guvernul Republicii Moldova, 2016) s-a produs pe fondul crizei politice și instituționale generate de dezvăluirea fraudei bancare (Kroll, 2017), cunoscută drept „furtul miliardului” (Sanduță & Preasca, 2016). Strategia a fost concepută ca parte a programului guvernului Pavel Filip, format și investit în 2016, care și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile

democrațiilor europene și reluarea cooperării cu partenerii internaționali de dezvoltare. Miza și utilitatea strategiei este văzută drept contribuție la implementarea Acordului de Asociere RM-UE, acoperind cerințele ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plenare a angajamentelor asumate prin acesta – pregătirea Republicii Moldova de a deveni membră cu drepturi depline a Uniunii Europene.

Până în 2019, politic, guvernul a fost susținut de o majoritate parlamentară dominată de Partidul Democrat din Moldova (PDM), în jurul căruia s-a format o coaliție parlamentară proeuropeană.

Strategia a fost elaborată în baza constatărilor și recomandărilor formulate de SIGMA (OECD, 2016) și concluziilor Consiliului Uniunii Europene din februarie 2016 (CE, 2016). Este creat Consiliul național pentru reforma administrației publice - o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local (CE, 2016:5).

După 2019, Republica Moldova a traversat o perioadă de instabilitate politică și instituțională marcată de schimbări succesive de guverne, alegeri prezidențiale (2020), alegeri parlamentare anticipate (2021), pandemia COVID-19 și efectele economice și sociale asociate acesteia. În această perioadă nu a fost adoptată imediat o nouă strategie de reformă administrativă, prioritățile guvernamentale fiind orientate spre gestionarea crizelor și asigurarea stabilității politice și economice.

O nouă strategie este adoptată în anul 2023 de Guvernul condus de Dorin Recean, susținut de Partidul Acțiune și Solidaritate. Spre deosebire de strategia anterioară, elaborată într-un context dominat de necesitatea eficientizării administrației și a recâștigării încrederii partenerilor externi, Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030 este formulată în contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidată la aderarea la Uniunea Europeană în 2022. Reforma administrației publice este astfel redefinită ca un instrument esențial pentru consolidarea capacității administrative a statului, implementarea acquis-ului european și susținerea procesului de integrare europeană.

Coerența conceptuală și logica internă a strategiilor de reformă

Componentele RAP 2016-2020 vizează responsabilitatea administrativă, elaborarea politicilor publice, modernizarea serviciilor publice, managementul finanțelor publice și managementul resurselor umane. Pentru fiecare componentă este descrisă situația actuală, reflectate problemele, obiective și acțiunile prioritare, precum și indicatorii de monitorizare a acestora.

Astfel, pentru componenta „Responsabilizarea administrației publice” sunt identificate 3 tipuri de probleme ce țin de: i) relevanța structurii actuale a administrației publice, ii) transparența și accesul la informație, iii) puterea de

supraveghere a instituțiilor. Problemele, cu excepția transparenței și accesul la informație, sunt formulate fie vag, fie lipsite de consistență și adecvare. Pentru relevanța structurii actuale a administrației publice formularea „Cadrul actual al administrației publice nu este subiect al evaluării constante...” (Guvernul Republicii Moldova, 2016: prg. 45) vorbește mai degrabă despre lipsa evaluării sistematice a structurilor administrative și despre lipsa fundamentării bazate pe dovezi a modificărilor instituționale, decât despre strarea de fapt al cadrului / structurii administrației publice. În paragraful 38 se menționează despre fragmentarea și inconsistența cadrului de reglementare, care de fapt, e o altă problemă, diferită de lipsa evaluării. Problema structurii este totuși reflectată în trei paragrafe. Strategia identifică existența unor disfuncționalități structurale generate de transferul incomplet al competențelor către nivelul local, care nu este însoțit întotdeauna de resurse financiare, materiale și patrimoniale adecvate. Totodată, documentul evidențiază fragmentarea administrativ-teritorială și întârzierea reformelor de descentralizare ca factori care limitează capacitatea autorităților locale de a furniza servicii publice. În acest caz, diagnosticul este formulat într-o manieră mai coerentă, fiind construit în jurul unei relații cauzale relativ clare: existența unui număr mare de unități administrativ-teritoriale cu resurse limitate conduce la capacitate administrativă și fiscală redusă, afectează furnizarea serviciilor publice și contribuie la depopularea localităților. De asemenea, strategia subliniază caracterul uniform al responsabilităților atribuite autorităților locale, indiferent de dimensiunea, populația sau capacitatea lor administrativă și financiară, ceea ce amplifică dezechilibrele existente.

În schimb, analiza referitor la autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea este mai puțin precisă. Strategia afirmă simultan că raioanele sunt ineficiente, că rolul lor principal se limitează la redistribuirea resurselor financiare, că interferează cu autonomia autorităților locale de nivelul întâi și că reformele finanțelor publice locale le-au diminuat relevanța funcțională (Guvernul Republicii Moldova, 2016: prg.56). Aceste argumente sugerează existența mai multor probleme distincte, fără a clarifica dacă dificultatea principală rezidă în existența nivelului raional ca atare, în distribuția competențelor, în mecanismele de finanțare sau în relațiile dintre cele două niveluri ale administrației locale. În consecință, deși secțiunea oferă numeroase argumente privind disfuncționalitățile sistemului administrativ-teritorial, problema publică propriu-zisă rămâne insuficient delimitată, ceea ce afectează claritatea relației dintre diagnostic și soluțiile de reformă propuse ulterior.

Referitor la puterea de supraveghere a instituțiilor, diagnosticul formulat în strategie este mai puțin coerent decât în cazul celorlalte componente. Sub aceeași categorie sunt reunite probleme care aparțin unor domenii instituționale diferite, precum funcționalitatea instituției Avocatului Poporului, exercitarea controlului parlamentar asupra activității Curții de Conturi, răspunderea administrației

pentru erorile administrative și monitorizarea riscurilor administrative de către Cancelaria de Stat. Deși fiecare dintre aceste aspecte reprezintă o problemă relevantă, ele nu sunt integrate într-un diagnostic unitar al capacității de supraveghere instituțională. În plus, unele formulări sunt ambigue. De exemplu, în cazul Curții de Conturi, strategia utilizează numărul redus de rapoarte examinate de Parlament ca argument al existenței unei probleme, fără a clarifica dacă aceasta constă în slaba implicare a Parlamentului, în utilizarea insuficientă a constatărilor de audit sau în deficiențe ale mecanismelor de control parlamentar. Prin urmare, această componentă reunește artificial mai multe probleme distincte, ceea ce reduce claritatea relației dintre diagnostic și intervențiile de reformă propuse ulterior.

Referitor la elaborarea politicilor publice Strategia constată capacitate analitică limitată, coordonare insuficientă între instituții și utilizarea redusă a evaluărilor bazate pe dovezi. Ca răspuns, reforma urmărește consolidarea rolului Cancelariei de Stat, dezvoltarea unităților de analiză a politicilor, introducerea evaluărilor ex-ante și ex-post, integrarea planificării strategice cu procesul bugetar, în vederea asigurării coerenței și eficienței procesului decizional.

Deși strategia utilizează constant termenul generic de „servicii publice”, conținutul diagnosticului și al soluțiilor propuse indică faptul că obiectul real al reformei îl constituie în principal serviciile publice administrative, adică acele servicii care presupun interacțiunea cetățeanului cu administrația pentru obținerea unor acte, autorizații, certificate, înregistrări, licențe sau alte prestații administrative standardizabile și digitalizabile. Acest lucru devine evident din natura problemelor identificate: informații insuficiente pe paginile web; necesitatea deplasării la ghișeu; schimbul de documente între instituții; povara administrativă; izolarea instituțională; canale de prestare; infrastructura de e-guvernare etc. Strategia nu face o delimitare clară între: serviciile publice administrative (certificate, autorizații, înregistrări etc.); serviciile publice sociale (educație, sănătate, asistență socială); serviciile publice comunale și utilitare (apă, salubritate, transport public etc.) În mod paradoxal, chiar strategia recunoaște această ambiguitate la pct. 71(1), unde afirmă că: „...serviciu public este utilizat ca un sinonim pentru serviciile publice administrative, servicii în folos public (materiale) etc., fapt ce duce la confuzie și la planificarea neclară a obiectivelor pentru modernizare.” Direcția de reformă propusă pentru modernizarea serviciilor publice constă în simplificarea procedurilor administrative, dezvoltarea serviciilor electronice și reorganizarea furnizării serviciilor publice în jurul principiului orientării către beneficiar.

În domeniul managementului finanțelor publice, strategia identifică o serie de deficiențe legate de utilizarea inefficientă a resurselor publice, corelarea insuficientă dintre prioritățile de politici și alocările bugetare, precum și capacitatea limitată de planificare financiară pe termen mediu și lung.

Diagnosticul sugerează existența unei rupturi între procesul de elaborare a politicilor publice și procesul bugetar, ceea ce reduce eficiența implementării reformelor și afectează utilizarea strategică a resurselor disponibile. Pentru a răspunde acestor probleme, strategia propune consolidarea disciplinei financiare și a eficienței utilizării fondurilor publice prin dezvoltarea bugetării bazate pe performanță, întărirea mecanismelor de control financiar și integrarea mai strânsă a planificării strategice cu procesul de elaborare și executare a bugetului. Astfel, reforma urmărește orientarea managementului financiar către rezultate și creșterea responsabilității instituțiilor pentru utilizarea resurselor publice.

În domeniul managementului resurselor umane, problemele identificate se referă la profesionalizarea insuficientă a funcției publice, fluctuația personalului, dificultățile de recrutare și retenție a specialiștilor, precum și capacitatea administrativă limitată a autorităților publice. Diagnoza evidențiază inclusiv existența unui aparat administrativ fragmentat, supradimensional la nivel central și intermediar, precum și dificultăți generate de constrângerile salariale și de atractivitatea redusă a funcției publice în raport cu sectorul privat. Cu toate acestea, relația dintre problemele identificate și măsurile de reformă propuse este doar parțial explicită. Spre exemplu, recrutarea centralizată a personalului în instituții publice este un răspuns strategic mult mai îngust decât spectrul problemelor recunoscute de document.

În linii generale, Strategia 2016–2020 are obiective relativ ambițioase, instituții coordonatoare existente, meecanisme de monitorizare definite. Însă, capacitatea efectivă de implementare este afectată de fragilitatea Guvernului, lipsa expertizei administrative, insuficienta estimare a costurilor, absența unei fundamentări clare a finanțării reformei.

Conținutul Strategiei 2023-2030 vizează cinci obiective generale, care corespund principalelor direcții prioritare de reformă ale administrației publice din Republica Moldova: 1) Managementul funcției publice și al funcționarilor publici, 2) Cadrul instituțional al administrației publice centrale ; 3) Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice, 4) Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice, 5) Administrația publică locală (Guvernul Republicii Molodva, 2023). Analitic, aceste cinci obiective pot fi grupate în două dimensiuni majore: a) dimensiunea capacității administrative interne (funcția publică și managementul public) și b) dimensiunea orientării către cetățean și teritoriu (servicii publice și administrație locală).

La capitolul „Diagnoză a disfuncționalităților existente” sunt menționate anumite progrese după semnarea 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, dar insuficiente și neconsolidate (Guvernul Republicii Moldova, 2023: prg. 4). Obiectivele strategiilor anterioare care au avut scopul de a îmbunătății semnificativ calitatea

administrației publice la toate nivelurile în conformitate cu standardele Uniunii Europene și pentru care au fost alocate resurse semnificative din partea partenerilor de dezvoltare, au fost implementate într-o proporție limitată (25%) (prg. 136). Rezultatele modeste sunt explicate prin „lipsa de consecvență în implementarea reformelor, instabilitatea politică și stagnarea din perioada 2019-2021” (prg. 4).

Constatarea generală privind starea administrației publice este „capacitatea administrativă limitată, generată de atractivitatea redusă, de sistemul de salarizare fragmentat și incoerent, de limitările sistemului de recrutare, promovare, evaluare a funcției publice, de influența politică nelegitimă, care a împiedicat procesul de profesionalizare” (prg. 7).

Adoptată în perioada guvernării PAS (Partidul Acțiune și Soliolaritate), Strategia păstrează valorile eficienței, transparenței și responsabilității, invocate în Strategia RAP 2016-2020, însă introduce o perspectivă mai centrată pe cetățean și pe capacitatea instituțională de adaptare. Apar elemente noi, precum „perfecționarea permanentă”, accesibilitatea și calitatea serviciilor, precum și contribuția administrației la bunăstarea societății și la consolidarea coeziunii sociale. Astfel, accentul se deplasează de la modernizarea structurilor administrative către impactul pe care administrația îl produce asupra cetățenilor.

Tabelul 5: Sintează comparativă a strategiilor de reformă

Dimensiune	Strategia 2016–2020	Strategia 2023–2030
Problema centrală	Fragmentare și ineficiență instituțională	Capacitate administrativă insuficientă
Valoare legitimatoare	Buna guvernare și descentralizarea	Integrarea europeană și capacitatea administrativă
Principii dominante	Eficiență, responsabilitate, transparență	Profesionalism, performanță, orientare spre rezultate
Instrumente principale	Reorganizare, descentralizare, instrumente legislative	Profesionalizare, digitalizare, consolidare instituțională, instrumente legislative, amalgamare
Succesul reformei	Implementarea schimbărilor instituționale	Creșterea capacității administrative și convergența cu standardele UE
Tipul monitorizării	Output-uri instituționale	Outcome-uri și performanță instituțională

Sursa: elaborat de autor

La nivelul problemelor publice, a principiilor de reformă, a obiectivelor strategice cele două documente evidențiază atât elemente de continuitate, cât și schimbări semnificative în modul de intervenție.

După cum se poate observa, ambele strategii acordă o importanță ridicată capacității administrative reduse, calității serviciilor publice și coordonării instituționale.

Tabelul 6: Conținutul ideatic al strategiilor de reformă a administrației publice

Categoria principală	Cod	SRAP 2016–2020	SRAP 2023–2030	Observație analitică
Problema publică	P1 Fragmentare administrativă	1	3	Devine mai pronunțată în SRAP 2023–2030, fiind asociată și cu fragmentarea teritorială
	P2 Capacitate administrativă redusă	3	3	Problemă centrală în ambele documente
	P3 Deficit financiar	2	3	Mult mai vizibil în contextul consolidării autonomiei locale în SRAP 2023–2030
	P4 Calitatea serviciilor publice	2	3	Devine unul dintre principalele obiective ale reformei
Principii și valori	PV1 Autonomie locală	2	3	Accent mai puternic în SRAP 2023–2030
	PV2 Subsidiaritate	2	2	Prezentă, dar mai degrabă implicit
	PV3 Descentralizare	3	3	Devine una dintre direcțiile strategice majore
	PV4 Eficiență administrativă	3	3	Valoare centrală în ambele strategii
	PV5 Participare cetățenească	1	2	Vizibilitate mai mare în SRAP 2023–2030
	PV6 Coeziune teritorială	1	3	Concept nou și central în SRAP 2023–2030
Obiective strategice	O1 Consolidare instituțională	3	2	Dominantă în 2016–2020; mai puțin centrală ulterior
	O2 Dezvoltarea capacității administrative	3	3	Obiectiv transversal în ambele documente
	O3 Modernizarea serviciilor publice	2	3	Primește un accent mai puternic și este asociată digitalizării
	O4 Reorganizare teritorială	1	2	Evitată în 2016–2020; apare indirect în noua strategie
Instrumente	I1 Modificări legislative	3	3	Instrument fundamental în ambele documente
	I2 Amalgamare voluntară	1	2	Apare explicit în SRAP 2023–2030
	I3 Cooperare	1	1	Instrument marginal în ambele

	intermunicipală			strategii
	I4 Digitalizare	2	3	De la instrument de modernizare la pilon strategic
	I5 Dezvoltarea resurselor umane	3	3	Componentă majoră în ambele strategii
Implementare	M1 Actori responsabili	3	3	Clar definiți în ambele documente
	M2 Resurse financiare	2	3	Mult mai detaliate în strategia SRAP 2023–2030
	M3 Indicatori de performanță	2	3	Dezvoltare mai sofisticată în SRAP 2023–2030
	M4 Monitorizare și evaluare	2	3	Accent mai pronunțat pe monitorizare și rezultate în SRAP 2023–2030, inclusiv evaluare externă

Sursa: elaborat de autor

Analiza principiilor și valorilor relevă existența unui nucleu normativ comun, constituit din eficiență administrativă, descentralizare, subsidiaritate și autonomie locală. Cu toate acestea, Strategia 2023–2030 introduce explicit principii care ocupă un loc marginal în documentul anterior, precum integrarea europeană, orientarea către cetățean, reziliența instituțională și elaborarea politicilor bazate pe dovezi. Astfel, dacă Strategia 2016–2020 este predominant orientată către modernizarea administrativă și creșterea performanței organizaționale, Strategia 2023–2030 integrează aceste obiective într-un cadru mai larg de transformare instituțională asociat procesului de aderare la Uniunea Europeană.

La nivelul obiectivelor strategice se observă o continuitate semnificativă. Consolidarea instituțională, dezvoltarea capacității administrative și modernizarea serviciilor publice reprezintă obiective centrale în ambele documente. Diferența principală constă în faptul că Strategia 2023–2030 transformă integrarea europeană dintr-un reper implicit într-un obiectiv strategic explicit, care structurează și legitimează ansamblul reformelor propuse.

În ceea ce privește instrumentele de intervenție, ambele strategii promovează modificările legislative, dezvoltarea resurselor umane, reorganizarea instituțională și digitalizarea administrației publice. Totuși, Strategia 2023–2030, pentru consolidare acapacității, insistă pe instrumentul amalgamării voluntare.

La nivel normativ, ambele strategii promovează simultan principii care aparțin unor logici de guvernare diferite. Cea mai evidentă tensiune este cea dintre autonomia locală și consolidarea teritorială. În timp ce autonomia locală este prezentată ca principiu fundamental al organizării administrației publice, consolidarea unităților administrativ-teritoriale este justificată prin argumente de

eficiență și capacitate administrativă. În mod similar, subsidiaritatea coexistă cu propuneri de consolidare a coordonării centrale, iar participarea cetățenească este promovată concomitent cu măsuri de standardizare administrativă și uniformizare instituțională.

La nivel sistemic, analiza relevă existența unor discrepanțe între diagnosticul problemelor și soluțiile instituționale selectate pentru remedierea acestora. În Strategia 2016–2020, una dintre cele mai evidente situații apare în domeniul managementului resurselor umane, unde probleme structurale precum distribuția inegală a personalului, atractivitatea redusă a funcției publice și capacitatea administrativă limitată sunt abordate în principal prin instrumente manageriale, precum formarea profesională, evaluarea performanței și perfecționarea procedurilor de recrutare. O situație similară poate fi observată în domeniul administrației publice locale, unde slaba capacitate fiscală sunt asociate cu fragmentarea administrativ-teritorială, însă relația cauzală dintre aceste fenomene și instrumentele de reformă propuse nu este întotdeauna demonstrată explicit.

Inconsistența sistemică este evidentă și în Strategia 2023–2030. Fragmentarea teritorial-administrativă este considerată și problemă și cauză a capacității administrative limitate, fără o ilustrare clară a relațiilor cauzale dintre acestea. Mai mult, strategia indică și insistă apriori asupra instrumentului amalgamare, cu resurse financiare îndreptate exclusiv pentru promovarea acestui instrument. În ambele strategii persistă tensiuni între amploarea obiectivelor asumate și resursele instituționale disponibile pentru implementarea acestora. În special, extinderea simultană a agendei de reformă administrativă și a responsabilităților asociate procesului de integrare europeană ridică întrebări privind capacitatea efectivă a administrației publice de a implementa un număr mare de reforme într-un interval de timp relativ limitat.

Ambele strategii urmăresc modernizarea serviciilor publice, însă instrumentele propuse sunt orientate aproape exclusiv către: digitalizare; interoperabilitate; simplificare administrativă; ghișeu unic; managementul proceselor administrative. Lipsește aproape complet o reflecție asupra modernizării serviciilor intensive în resurse umane și relații directe cu beneficiarii, precum: educația; sănătatea; asistența socială; serviciile comunitare locale. Din această perspectivă, se poate argumenta că există o inconsistență conceptuală între obiectul declarat al reformei și obiectul efectiv al intervenției. Strategiile utilizează o categorie largă – „servicii publice” – însă soluțiile propuse vizează în principal modernizarea serviciilor administrative și a interfeței dintre cetățean și administrație. Astfel, reforma este prezentată ca una a serviciilor publice în ansamblu, dar este operaționalizată preponderent ca o reformă a serviciilor administrative și a infrastructurii de e-guvernare.

Cea mai importantă inconsistență sistemică identificată în ambele strategii

constă în dependența implementării reformei de capacități instituționale pe care documentele le descriu simultan drept insuficient dezvoltate. Atât Strategia 2016–2020, cât și Strategia 2023–2030 atribuie administrației publice responsabilitatea realizării unor transformări complexe, în condițiile în care diagnosticul evidențiază deficiențe persistente privind resursele umane, coordonarea interinstituțională, capacitatea analitică și mecanismele de monitorizare. Din această perspectivă, o secvențiere mai clară a reformei, care să plaseze consolidarea capacității administrative ca etapă prealabilă a reformelor structurale și a procesului de integrare europeană, ar fi redus semnificativ riscul apariției unui decalaj între ambiția strategică și posibilitățile efective de implementare.

Discuții

Conceptual, cele două strategii conțin elemente comune, dar și diferențe privind logica reformei. Strategia RAP 2016–2020 adoptă o predominant administrativ-managerială, orientată spre eficiență, conformitate și dezvoltare economică, SRAP 2023–2030 fiind mai orientată spre guvernanta publică, calitatea serviciilor și rezultate sociale. În RAP 2016–2020 succesul reformei este definit prin performanța instituțiilor și apropierea de standardele europene, în SRAP succesul este asociat capacității administrației de a genera valoare publică, bunăstare și coeziune socială. Deși cele două documente împărtășesc aceleași valori fundamentale ale bunei guvernări, viziunea SRAP este mai amplă și mai matură conceptual, integrând dimensiuni care depășesc funcționarea internă a administrației vizând și efecte asupra societății.

Strategia din 2023 este elaborată după mai multe evaluări externe și după experiența acumulată în implementarea reformelor anterioare. Autorii par să adopte o evaluare mult mai critică decât cea din 2016. Afirmatia privind implementarea de doar 25% are și o funcție politică și strategică: justifică necesitatea unei noi reforme, explică de ce problemele structurale persist, legitimează noi intervenții și noi solicitări de finanțare externă. În literatura privind reformele administrative, situațiile când strategiile noi sunt construite pe baza constatării că reformele precedente au fost implementate insuficient sau parțial sunt numite „reciclarea reformelor”. Poate însemna continuitate, dar, totodată, repetarea ciclurilor de reformă fără rezultate semnificative poate genera în rândul actorilor implicați un efect numit „oboseala reformei” (Ortiz, 2003:14; Lora et al, 2003; Bowen, et al, 2016). Aceste situații diminuează nivelul de angajament instituțional și capacitatea administrației, dar și a cetățenilor de a susține procese complexe de transformare.

Analiza relației dintre problemele diagnosticate și soluțiile propuse evidențiază o provocare comună pentru ambele documente strategice: atât Strategia RAP 2016–2020, cât și SRAP 2023–2030 identifică deficitul de

capacitate administrativă drept una dintre cauzele majore privind performanța limitată a administrației publice. În primul document sunt semnalate dificultăți privind capacitatea instituțiilor responsabile de elaborarea politicilor publice, coordonare și monitorizare, iar în cel de-al doilea sunt evidențiate constrângeri de capacitate la nivelul administrației publice centrale și locale. În același timp, implementarea reformei este atribuită în principal acestor instituții. Astfel, administrația este considerată insuficient pregătită pentru a răspunde cerințelor actuale, însă este simultan desemnată principalul instrument de implementare a reformei. Capacitatea administrativă apare simultan atât ca obiect al reformei, cât și resursă necesară pentru realizarea acesteia. Această situație nu reprezintă neapărat o contradicție. Din perspectivă instituțională, reflectă ceea ce Quinn (2004) descrie prin metafora „construirii podului în timp ce acesta este traversat” - instituțiile responsabile de implementare trebuie să își dezvolte simultan capacitățile organizaționale necesare pentru realizarea schimbării.

Concluzii

Analiza comparativă a Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 și a Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030 evidențiază atât elemente de continuitate, cât și transformări semnificative în modul de conceptualizare a reformei administrației publice din Republica Moldova. Deși ambele documente urmăresc consolidarea capacității administrative și îmbunătățirea performanței sectorului public, ele reflectă contexte instituționale și priorități de dezvoltare diferite, ceea ce influențează atât diagnosticul problemelor, cât și arhitectura soluțiilor propuse.

Rezultatele cercetării indică o evoluție de la o abordare predominant administrativ-managerială, centrată pe descentralizare, reorganizare funcțională și eficiență instituțională, către o abordare mai cuprinzătoare, care integrează transformarea digitală, dezvoltarea teritorială, orientarea către cetățean și crearea de valoare publică.

Analiza coerenței conceptuale relevă existența unor tensiuni și vulnerabilități care pot afecta capacitatea strategiilor de a orienta eficient procesele de reformă. În primul rând, se constată dificultatea concilierii unor principii care, deși compatibile la nivel normativ, pot genera obiective concurente în procesul de implementare. Relația dintre autonomia locală, subsidiaritate și eficiența administrativă ilustrează această situație, întrucât măsurile destinate creșterii capacității și eficienței administrației publice locale pot implica intervenții care limitează, cel puțin temporar, autonomia unităților administrativ-teritoriale.

În al doilea rând, cercetarea evidențiază existența unei tensiuni structurale comune ambelor strategii. Capacitatea administrativă redusă este identificată drept una dintre principalele cauze ale performanței insuficiente a administrației

publice, însă implementarea reformei este încredințată tocmai instituțiilor afectate de aceste limitări. Reforma depinde astfel de resurse organizaționale pe care urmărește simultan să le dezvolte, ceea ce amplifică dificultățile de implementare și crește riscul apariției unor decalaje între obiectivele asumate și rezultatele obținute.

De asemenea, analiza sugerează că persistența unor probleme similare în cele două documente strategice reflectă dificultatea transformării schimbărilor planificate în schimbări instituționale sustenabile. Continuitatea unor obiective și instrumente de reformă poate fi interpretată ca expresie a unui proces incremental de modernizare administrativă. Totuși, atunci când reformele sunt relansate succesiv pe baza constatării implementării insuficiente a strategiilor precedente, există riscul apariției fenomenelor „recilcarea reformei” și „oboseala reformei”, care pot afecta motivația actorilor implicați și capacitatea sistemului administrativ de a susține procese de schimbare pe termen lung.

Din perspectivă teoretică, studiul demonstrează utilitatea analizei coerenței conceptuale a documentelor strategice ca instrument de evaluare a calității designului reformelor administrative. Dincolo de formularea obiectivelor și a măsurilor de intervenție, eficacitatea unei strategii depinde de compatibilitatea dintre diagnosticul problemelor, valorile asumate, obiectivele urmărite și instrumentele instituționale utilizate. Inconsistențele identificate nu invalidează relevanța strategiilor analizate, însă semnalează existența unor condiții care pot influența capacitatea acestora de a produce schimbările preconizate.

În plan practic, rezultatele cercetării sugerează necesitatea unei atenții sporite acordate mecanismelor de dezvoltare a capacității administrative, gestionării tensiunilor dintre autonomie și eficiență, precum și consolidării legăturii dintre obiectivele strategice și resursele instituționale disponibile. În acest mod, strategiile de reformă pot deveni nu doar instrumente de orientare a schimbării, ci și cadre credibile pentru implementarea și sustenabilitatea acestora.

Recunoștință

Studiul este elaborat în cadrul proiectului 070102 *Efecte tranzitorii ale amalgamării voluntare asupra capacității administrative a colectivităților teritoriale locale*, finanțat de Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova.

Referințe bibliografice:

1. Arpinte, D. (2007). Strategie. În Zamfir C, Stănescu S. *Enciclopedia dezvoltării sociale* (pp. 549-553). Iași: Polirom.
2. Berkman, A. Ü. (1978). Strategy in Administrative Reform, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, nr. 19, pp. 9–20.
3. Bouckaert, G., Christopher P. (2004). *Reforma managementului public*.

Analiză comparată. Chișinău: Ed. Epigraf.

4. Bowen, T. R., Chan, J., Oeindrila, D., & Lambert, N. S. (2026). Reform Fatigue. *Research Paper No. 3394*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2736583>
5. Caiden, G.E. (1969). *Administrative reform*. Chicago: Aldine 1969.
6. Caiden, G.E. (1976). Implementation - the Achilles heel of Administrative Reform In: Leemans, A.F. (eds) *The Management of Change in Government*. Dordrecht: Springer, pp.142-164.
7. Council of the European Union. (2016). *Council conclusions on the Republic of Moldova* (Press release No. 60/16). Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15/fac-moldova-conclusions/pdf/> (accesat la 12.03.2026).
8. Dror, Y. (1976). Strategies for Administrative Reform. In Leemans, A.F. (eds) *The Management of Change in Government*. Dordrecht: Springer, pp. 126–141.
9. Farazmand, A. (2020). Trends in Public Administration Reforms: Assessing the Past and Looking into the Future; Rationales, Approaches, and Impacts. *International Journal of Civil Service Reform and Practice*, Vol. 8 No. 1, pp.1-18. <https://doi.org/10.56289/ijcsrp.143>.
10. Gibert P. & Thoenig J.-C. (2022). *Assessing Public Management Reforms*. Cham: Palgrave Macmillan.
11. Gibert, P., & Thoenig, J. C. (2022). *Assessing public management reforms*. Cham: Palgrave Macmillan.
12. Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
13. Howlett, M. (2003), Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture. *Canadian Public Administration*, 46:471-494. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2003.tb01588.x>.
14. Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale university press.
15. Kroll. (2017). *Project Tenor II: Summary report: Report prepared for the National Bank of Moldova*. Kroll. https://www.bnm.md/files/Kroll_%20Summary%20Report.pdf (accesat la 14.03.2026).
16. Lora, E. A., Panizza, U., & Quispe-Agnoli, M. (2003, April). *Reform fatigue: Symptoms, reasons, implications* [Conference paper]. Conference *Rethinking Structural Reform in Latin America*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta, GA. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.472421>.
17. March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78(3), pp.734–749.

18. Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard business review*, 72(1), pp. 107-114.
19. OECD. (2016). *Baseline measurement report: Moldova* (SIGMA Monitoring Reports). OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/a6448f76-en>
20. Ortiz, G. (2003). Overcoming reform fatigue. *Finance & Development*, 40(3), pp.14-17.
21. Peters, B. G. (2024). Theoretical Approaches to Administrative Reform. In *Comparative Governance Reforms: Assessing the Past and Exploring the Future*. Cham: Springer Nature Switzerland, pp. 13-28.
22. Peters, B. G. (2026). *Administrative reform: Understanding success and failure*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
23. Quinn, R. E. (2004). *Building the bridge as you walk on it: A guide for leading change*. San-Francisco: Jossey-Bass.
24. Sanduța, I., & Preasca, I. (2016). *The Moldovan banking wars*. Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP). Disponibil: <https://www.occrp.org/en/project/the-moldovan-banking-wars/the-moldovan-banking-wars> (accesat la 12.03.2026).
25. Popa, V. P. (2003). Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: Ed.TISH.

Acte normative

26. Guvernul Republicii Moldova (2016). *Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020*. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256–264, art. 1033, din 12-08-2016.
27. Guvernul Republicii Moldova (2023). *Hotărârea Guvernului nr. 352 din 7 iunie 2023 cu privire la aprobarea Programului de implementare, pentru anii 2023–2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023–2030*. Publicat în Monitorul Oficial Nr. 240-245 art. 599, din 14-07-2023.