INSTITUTUL DE CERCETĂRI JURIDICE ȘI POLITICE

Cu titlu de manuscris

C.Z.U. 323:352/353(478)(043.2)

CEACÎR IRINA

CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE: ABORDARE POLITOLOGICĂ

Specialitatea 561.01 –

Teoria, metodologia și istoria politologiei; instituții și procese politice

Teza de doctor în științe politice

Conducător științific: **JUC Victor, doctor habilitat în științe politice, profesor universitar, teoria și metodologia relațiilor internaționale și a diplomației**

Autorul:

CHIȘINĂU, 2018

© CEACÎR Irina, 2018

CUPRINS

ADNOTARE (în română, engleză și rusă)…….……....4
INTRODUCERE…….……7
1. ASPECTE ISTORIOGRAFICE ŞI ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE ALE CULTURII ORGANIZAŢIONALE ÎN CADRUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE….……...…16
1.1. Istoriografia proceselor de formare și evoluție a culturii organizaționale la nivelul autorităților administrației publice locale……...…….…..16
1.2. Repere conceptuale și teoretico-metodologice de investigație a culturii organizaţionale în structurile administrației publice locale……..38
1.3. Concluzii la capitolul 1…….…….…..61
2. CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ÎN STATELE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE: GENERAL ȘI PARTICULAR...……..……...…….…….……63
2.1. Dimensiuni europene ale culturii organizaționale în administrația publică locală ……..63
2.2. Interconexiunea relațiilor politico-administrative și culturii organizaționale a administrației publice locale……...….……81
2.3. Concluzii la capitolul 2……...……101
3.EVOLUȚIA CULTURII ORGANIZAȚIONALE ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA……..…103
3.1. Aspecte generale privind evoluţia culturii organizaţionale a administraţiei publice locale în Republica Moldova…….…….....103
3.2.Particularități ale culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice locale ……132
3.3. Concluzii la capitolul 3…....…….……152
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI……...……...153
BIBLIOGRAFIE……158
DECLARAȚIE PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII…….……...175
CV-ul AUTORULUI……..……176

ADNOTARE

Ceacîr Irina. Cultura organizațională în contextul modernizării administrației publice locale: abordare politologică. Teză de doctor în științe politice. Chișinău, 2018.

Structura tezei: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 268 de titluri, 157 de pagini de text de bază. Rezultatele sunt publicate în 9 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: Republica Moldova, cultura organizațională, administrație publică locală, autoritate, relații politico-administrative, modernizare, democratizare, reformă, servicii publice.

Domeniul de studiu: științe politice.

Scopul și obiectivele tezei: scopul propus este de a efectua un studiu politologic al culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale în vederea determinării impactului ei asupra activității autorităților publice locale. Obiective trasate: a realiza analiza istoriografică complexă a cercetărilor științifice naționale și străine; a reliefa reperele conceptual-teoretice și metodologice de cercetare a culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice; a identifica caracteristicile structural-funcționale ale administrației publice locale din unele țări ale Uniunii Europene; a analiza interconexiunea relațiilor politico-administrative și culturii organizaționale a administrației publice locale pentru stabilirea plafoanelor admisibile de ingerință a factorului politic în administrația publică locală; a cerceta evoluția culturii organizaționale a autorităților administrației publice locale în Republica Moldova; a supune investigațiilor științifice cultura organizațională prin evaluarea directă a angajaților și prin analiza cercetărilor sociologice.

Problema științifică importantă soluționată pentru teorie și practică în domeniul științelor politice se exprimă prin elaborarea unei viziuni științifico-practice de ansamblu cu privire la analiza culturii organizaționale și impactului ei asupra activității administrației publice locale, fiind stabilit rolul substanțial care îi revine în sporirea eficienței procesului decizional în contextul modernizării administrației publice în Republica Moldova. Rezultatele obținute servesc în calitate de studiu de referință pentru elaborarea și implementarea bunelor practici în activitatea autorităților administrației publice locale în procesul de reformă democratică.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute constă în realizarea unei cercetări complexe a culturii organizaționale în cadrul autorităților publice, identificînd obstacolele care stau în calea modernizării administrației publice locale și aplicării principiului descentralizării: sunt analizate trăsăturile de bază ale culturii organizaționale prin intermediul cercetării surselor științifice naționale și internaționale; sunt identificate unele acțiuni funcționale aplicate de către conducerea instituțiilor publice care se află în detrimentul societății și nu contribuie la asigurarea cu servicii de calitate; sunt analizate particularitățile interconexiunilor culturii organizaționale și culturii politice în cadrul administrației publice locale; este reliefată activitatea autorităților publice din Republica Moldova, pentru perfecționarea procedurilor decizionale.

Semnificația teoretică a cercetărilor se manifestă prin argumentarea indispensabilității creării unei culturi organizaționale puternice în vederea stabilirii echilibrului între activitatea instituțională și cea funcțională a autorităților administrației publice locale naționale; determinarea interferențelor dintre cultura organizațională și cultura politică în tranziția de la administrația publică locală etatistă la administrația publică locală autonomă; efectuarea studiul comparativ între cultura organizațională în cadrul administrației publice locale naționale și europeană.

Valoarea aplicativă a lucrării se identifică prin elaborarea unui studiu cu valențe fezabile care se manifestă prin prezentarea informației funcționarilor publici despre importanța consolidării unei culturi organizaționale puternice care să înrădăcineze elemente definitorii, dar să fie flexibilă la capitolul modernizări, în vederea satisfacerii interesului general al societății și nu în detrimentul cetățenilor; informarea opiniei publice cu noile tendințe de modernizare a administrației publice, preluate din practicile bune ale țărilor Uniunii Europene.

Implementarea rezultatelor științifice: rezultatele obținute au fost implementate în cadrul activității administrației publice locale (comuna Petrești, raionul Ungheni), administrației publice centrale de specialitate (Consiliul Coordonator al Audiovizualului) și se regăsesc în curriculumul disciplinelor „Administraţia publică locală” şi „Sociologia organizaţiilor” predate la Academia Militară a Forţelor Armate „Alexandru cel Bun”.

ANNOTATION

Ceacîr Irina. Organizational culture in the context of modernization of the local public administration: politologic approach. PhD thesis on political science. Chișinau, 2018.

Thesis structure: introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 268 sources, 157 pages of basic text. The results are published in 9 scientific works.

Keywords: Republic of Moldova, reform, organizational culture, local public administration, authority, political-administrative relationships, modernization, democratization, public services.

Field of study: political science.

Purpose and objectives of the thesis: the purpose is to realize a politologic study of the organizational culture in the local public administration in order to determine its impact on local public authorities'activity. The objectives: performing a complex historiographic analysis of national and foreign scientific researches; underlining the conceptual-theoretical and methodological marks of research of the organizational culture within the public administration authorities; identifying the structural and functional characteristics of the local public administration in some countries of the European Union; analysing the interconnection of political-administrative relation with organizational culture in order to establish the acceptable limits of political interference factor in local public administration; investigating the development of organizational culture of the local public administration authorities in the Republic of Moldova; investigating the organizational culture by direct evaluation of employees and analysis of sociological research.

The important scientific problem resolved to theory and practice in the field of political science consists in developing a scientific-practical overview regarding the organizational culture analysis and its impact on local public administration activities, being established the substantial role in the increase of the efficiency of the decision-making process in the context of modernization of public administration in the Republic of Moldova. The results are reference studies for develop best practices in local public administration in the democratic reform process.

Scientific novelty of the obtained results consists in carrying out a research of the organizational culture within the public authorities, identifying the obstacles that hinder the modernization of local public administration and the application of the principle of decentralization: there are analyzed the basic features of the organizational culture by examining the national and international scientific sources; there are identified some functional actions implemented by the administration of public institutions which are detrimental to society and do not contribute to the provision of quality services; there are analyzed the particularities of the organizational culture and political culture; there is emphasized the public authorities'activity in the Republic of Moldova, to improve the decision-making process.

Theoretical signification of the researches manifested by indispensable argument in creating a strong organizational culture in order to establish a balance between the institutional activity of the national local public administration authorities; determining of the interference between the organizational culture and political culture in transition from state local public administration for autonomous local public administration; conducting comparative study between the organizational culture within the national and European local public administration.

Applicative value of the work consists in elaborating a study with feasible valences manifested by: information of civil servants about the importance to consolidate a strong organizational culture which will form the basic elements, but to remain flexible in terms of modernization, to meet the general interest of the society and not to the detriment of the citizens; informing the public opinion about the modernization of public administration, of EU countries.

Implementation of scientific results: the results obtained were implemented within the activity of the local public administration (Petreşti commune, Ungheni rayon), the central specialized public administration (Coordinating Council on Audiovisual) and are found in the curriculum of the disciplines „Local public administration" and „Sociology of the organizations" Military Academy of the Armed Forces "Alexandru cel Bun".

АННОТАЦИЯ

Чакыр Ирина. Организационнная культура в контексте модернизации местной публичной администрации: политологический подход. Диссертация на соискание научной степени доктора политических наук. Кишинэу, 2018.

Структура работы: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 268 работ, 157 страниц базового текста. Результаты представлены в 9 публикациях.

Ключевые слова: Республика Молдова, реформы, организационная культура, общественные службы, органы местного публичного управления, политико-административные отношения, модернизация, демократизация.

Область исследования: политические науки

Цель и задачи работы: цель диссертации состоит в проведении политологического анализа организационной культуры местной публичной администрации для определения ее влияния на деятельность публичной власти. Задачи состоят в следующем**:** осуществить историографический анализ научных исследований зарубежных и отечественных авторов; обозначить концептуально-теоретические и методологические основы исследования организационной культуры публичной администрации; выявить структурно-функциональные характеристики публичной администрации некоторых стран Европейского Союза; проанализировать взаимосвязь политико-административных отношений и организационной культуры местной публичной администрации с целью выявления допустимых пределов вмешательства политического фактора в деятельность местной публичной администрации; изучить эволюцию организационной культуры представителей местной публичной власти в Республике Молдова; исследовать организационную культуру местной администрации на основе анализа социологических данных.

Важная научная проблема, разрешаемая в работе выражается в разработке обобщающего научно-практического подхода, имеющий отношение к исследованию организационной культуры и выявление ее влияния на деятельность местной публичной администрации, а также определение ее роли для усиления эффективности процесса принятия решений в контексте модернизации органов местной власти в Республике Молдова. Полученные результаты могут служить в качестве научно-теоретической базы для разработки и внедрения позитивных практик в деятельность местной публичной администрации в процессе её демократического реформирования.

Научная новизна полученных результатов заключается в проведении обобщающего исследования организационной культуры в рамках публичной власти первого уровня с учетом тех вызовов, которые препятствуют модернизации местной публичной администрации и реализации принципа децентрализации власти; проведён анализ основных черт организационной культуры, используя теоретические наработки зарубежных и отечественных исследователей; выявлены определенные функциональные действия, которые не отвечают качественным требованиям, но применяются руководством публичной администрации; изучена деятельность представителей публичной власти первого уровня Республики Молдова с целью совершенствования процесса принятия решений.

Теоретическая значимость диссертации заключается в аргументировании настоятельной необходимости развития сильной организационной культуры для усиления равновесия между институциональной и функциональной деятельностями местной публичной администрации; в определение взаимодействия организационной и политической культур в процессе перехода от формы местной администрации этатистского типа к автономной администрации; в проведение сравнительного анализа организационной культуры национальных и европейских органов местной публичной администрации.

Практическое значение работы заключается в разработке научного исследования, которое направлено на ознакомление государственных служащих местной публичной администрации о необходимости повышения уровня и качества организационной культуры, способной укоренить определяющие элементы и быть гибкой, открытой к модернизации, с учетом запросов общества и не в ущерб гражданам; в информировании общественности с новыми тенденциями в контексте модернизации публичной администрации, усвоенными с учетом позитивных практик стран ЕС.

Внедрение научных результатов: полученные результаты нашли свое отражение в деятельности местной публичной администрации (примэрия коммуны Петрешть, Унгенского района), центральной специализированной публичной администрации (Координационный Совет по Телевидению и Радио), а также в куррикулуме дисциплин „Местная публичная администрация” и „Социология организаций”.

INTRODUCERE

Actualitatea şi importanţa problemei abordate. Declararea independenței Republicii Moldova a pus bazele unui nou început pentru administrația publică, care urma să fie supusă unor schimbări. Perioada de tranziţie a impus necesitatea unor transformări radicale ale vieţii politice, economice şi sociale, un rol aparte revenind calității culturii organizaţionale ca un aspect esenţial pentru realizarea cu succes a interesului general al comunitaţii. Administraţia publică în Republica Moldova tinde spre modernizare, orientare spre rigorile și bunele practici europene, determinînd necesitatea studierii culturii organizaţionale, considerată ca fiind factor care influenţează progresul social-politic și nemijlocit activitatea autorităților administrației publice. Cultura organizațională a autorităților publice locale este în mare măsură dependentă de factori, precum descentralizarea, simplificarea procedurilor birocratice prin introducerea tehnologii informaționale, îmbunătățirea procesului decizional și perfecționarea continuă a resurselor umane, care la rîndul lor pot influența comportamentul organizațional. Dat fiind că procesele de informatizare au devenit omniprezente, iar digitalizarea sectorului public capătă mare amploare, comportamentul și activitatea cetățenilor s-a schimbat mult, ca și cerințele lor, solicitînd servicii de calitate oferite cu promtitudine. În acest sens, cultura organizațională ca factor al sistemului de gestiune și de care depinde direct calitatea gestiunii necesită o evaluare continuă pentru a putea concepe gradul ei de utilitate întru realizarea eficientă a activităţii autorităților administrației publice.

Ritmul reformelor impune noi cerinţe faţă de practicile instituţiilor, modificînd cultura organizațională, climatul organizațional, care încearcă să se adapteze la noile condiţii centrate pe comunicare, colaborare, cunoştinţe şi nu pe control şi ierarhie, cum a fost în perioadele precedente. Totalitatea valorilor, procedeelor și normelor de comportament acceptate într-o instituţie ca bază comună de acţiune, ajunge dominanta gîndirii colective a grupului uman, prin intermediul căreia își rezolvă problemele de adaptare la mediul extern şi integrare internă. Republica Moldova tinde să se debaraseze de obiceiurile și practicile vechi de guvernare, cercetarea culturii organizaţionale devine oportună în contextul necesității de reformă atît a administrației publice centrale, cît și a administrației publice locale.

Formarea unui nou tip de cultură organizaţională, tip ancorat pe principiile manageriale moderne, are o însemnătate majoră, obiectivele propuse spre realizare reprezentînd un catalizator eficient în politicile de reforme democratice de factură administrativă și social-politică anunțate și promovate în societate.

Cultura organizațională reprezintă criteriul esențial pentru crearea echilibrului constructiv în cadrul unei instituții publice și în relațiile cu mediul extern, mai ales că orice activitate este determinată de valorile, credințele și simbolurile care prevalează în instituția dată. Vom sublinia că în ultimul timp tot mai mulți cercetători reliefează prin elaborările lor științifice necesitatea de

cunoaștere a factorilor care creează elementele unei culturi organizaționale în organizații private, mai puțin fiind cercetată cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice. Dat fiind că administrația publică în Republica Moldova continuă să se afle într-un proces de tranziție, trebuie de cercetat într-un mod detaliat elementele care formează cultura organizațională, cel puțin componentele ei de bază. În cadrul autorităților administrației publice cultura organizațională este determinată de un spectru extins de factori, care o deosebesc de cultura organizațională din cadrul organizațiilor private precum: cadrul normativ, normele de etică, responsabilitatea față de interesul general al societății. Importanța cunoașterii culturii organizaționale constă în faptul că atunci cînd sunt valorificate abil elementele ei, se poate modifica și climatul organizațional, care influențează atitudinea angajaților față de sarcinile lor de bază.

Codul de conduită al funcționarului public reprezintă elemental determinant al activității unui funcționar public, nerespectarea normelor creează dezechilibrul în instituție, iar cultura organizațională perpetuă prin nelegiuiri și prin interes propriu. Apartenența politică, rudenia în cadrul autorităților administrației publice pot genera consecințe disfuncționale în ceea ce privește promovarea unor valori ale instituției. Autoritățile administrației publice locale sunt primele care contactează nemijlocit cu cetățeanul, astfel fiind necesară conștientizarea în rîndul funcționarilor a valorilor proprii, ale colegilor și ale instituției pentru a satisface imparțial, legal, independent și cu profesionalism interesul comunității. Elementele culturii organizaționale trebuie să fie mereu în vizorul conducătorului, dat fiind că organizarea eficientă a activității poate să asigure formarea mecanismului funcțional al administrației publice locale. Însă în Republica Moldova procesele inovatoare sunt percepute diferit de către funcționarii publici, liderul trebuie să țină cont de toate schimbările care se produc, astfel încît să nu provoace haos și dezordine. Schimbările calitative sunt rezultatul formării unei culturi organizaționale puternice, pe cînd tot ce este fragmentat și necalitativ produce efecte dificil de înlăturat. Cultura organizațională neconstructivă poate să fie ajustată cu angajarea unui colaborator nou, purtători ai culturii organizaționale fiind oamenii. Însă în instituţia cu o cultură organizaţională deja formată, devine o componentă cu un impact puternic asupra membrilor colectivului, cu efect transformator al comportamentului lor conform normelor şi valorilor care îi creează temelia [1].

Cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice din Republica Moldova diferă, în permanență producîndu-se schimbări, reforme, tinzîndu-se spre modernizarea sectorului public și racordarea la valorile europene. Luînd act de bunele practici din țările Uniunii Europene, unii manageri ai instituțiilor publice încearcă să promoveze anumite valori care ar putea fi acceptate de funcționarii publici, politic imparțiali și bazîndu-se pe principiul descentralizării, avînd drept scop satisfacerea interesului societății, dar nu le reușește din cauza ingerințelor politice exagerate, fenomen care nu este exclus din mediul administrației publice locale.

Un factor destul de important în schimbarea culturii organizațională în cadrul autorităților administrației publice locale îl reprezintă Programul de activitate al Guvernului, însă prezent mai mult pe hîrtie din cauza instabilității politice. În Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2016 - 2018, dar și în Programele anterioare de activitate (2015 -2018) și (2013 - 2014), sunt incluse unele prevederi cu privire la elaborarea cadrului legal conform principiilor de descentralizare a serviciilor publice și autonomiei locală, dar în special ale Cartei Europene a Autonomiei Locale. Recent, în urma adoptării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Guvernul și-a asumat din nou răspunderea pentru respectarea principiului descentralizării administrative și financiare a administrației publice locale, ordine care să poată să delimiteze clar și eficient raporturile existente înte administrația publică centrală și administrația publică locală. Strategia de reformă a administraţiei publice are în vizor extinderea componentelor reformei în sectorul dat, ale cărui capacităţi necesită consolidate. Reforma administraţiei publice va contribui la accelerarea implementării prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană, prin realizarea cerinţelor ce se referă la capacităţile administrative necesare implementării plenare a angajamentelor asumate, astfel încît să fie atins principalul obiectiv al Acordului - asocierea politică şi integrarea economică [2]. Drept urmare a fost constituită Instituţia publică „Centrul de Implementare a Reformelor”, avînd drept misiune de a implementa eficient și coordonat reformel la nivel guvernamental, care reprezintă un prim pas spre reforma administrației publice locale, pentru crearea unui sistem modern și eficient de administrare, evaluarea gradului de implementare a reformelor de către autorităţile publice și structurile organizaționale din sfera lor de competență, cooperarea cu instituțiile internaționale în vederea preluării și transpunerii celor mai bune practici de administrare, precum și atragerii asistenței externe [3]. Respectarea acestor prevederi contribuie la înfăptuirea schimbărilor cu repercusiuni pozitive, minimizînd birocrația excesivă și implicarea exagerată a centrului în activitatea autorităților administrației publice locale.

Actualitatea problemei abordate reiese din necesitatea cercetării culturii organizaționale a administrației publice locale din Republica Moldova, fiind supuse analizei trăsăturile specifice ale culturii organizaționale din cadrul autorităților administrației publice locale din unele țări membre ale Uniunii Europene. Dat fiind faptul că Republica Moldova urmărește să realizeze integrarea europeană, esențial se dovedește de a prelua unele elemente și valori ale culturii organizaționale prezente și însușite în Uniunea Europeană, în vederea îmbunătățirii unor componente din cadrul administrației publice, în general și administrației publice locale, în special. Cercetările științifice în domeniu abordează într-o manieră generală rolul esențial pe care îl are cultura organizațională asupra dezvoltării și perfecționării administrației publice locale în Republica Moldova.

Importanța practică a analizei acestor probleme complexe derivă însăși din noutatea lor: transformarea culturii organizaționale în contextul tranziției de la administrația publică locală

etatistă la administrația publică locală autonomă, tendința spre integrare europeană, care impune anumite cerințe privind administrația publică locală, imparțialitatea politică. Importanța teoretică derivă din necesitatea conceptualizării sintagmei de cultură organizațională în cadrul administrației publice locale din Republica Moldova, preluînd unele trăsături de bază ale culturii organizaționale din instituțiile publice din țările comunitare, determinînd rolul relațiilor politico-administrative asupra eficienței activității funcționarilor publici din cadrul autorităților administrației publice locale.

Ținem să specificăm deosebirea dintre noțiunile „administrare" și „administrație": prima vizează procesul de gestiune a afacerilor publice, pe cînd a doua se referă la autorități, organizație birocratizată, subiecți ai procesului de administrare; „instituţie publică" şi „autoritate publică": prima noţiune o găsim abordată într-o redacţie mai veche a legii cu privire la sistemul bugetar şi procesul bugetar, care o defineşte drept autoritate (instituţie) care se finanţează de la bugetul public naţional [4], iar a doua noţiune vizează orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau alt act normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public [5]; „autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul întîi"- autorităţi publice, luate în ansamblu, care sunt constituite şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului) pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor colectivităţilor locale, „autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul al doilea"-autorităţi publice, luate în ansamblu, care sunt constituite şi activează pe teritoriul raionului, municipiului Chişinău, municipiului Bălţi, unităţii teritorial autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor şi pentru soluţionarea problemelor populaţiei unităţii administrativ-teritoriale respective [6].

Descrierea situației în domeniul de cercetare a culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale și identificarea problemelor supuse investigațiilor.

Administrația publică fiind considerată forma prin care se realizează funcția executivă într-un stat, este un domeniu în continuă cercetare. Satisfacerea interesului general al cetățenilor unui stat alcătuiește obiectivul principal al autorităților administrației publice. Principiile în baza cărora se administrează, activitatea de utilizare a resurselor umane, financiare și materiale, executarea concretă și în termen a legilor în conformitate cu principiul autonomiei locale și descentralizării administrative reprezintă un punct de reper pentru cercetătorii care studiază factorii cu influență nemijlocită asupra unei organizări și funcționări eficiente a administrației publice locale. Precizăm că sunt păreri diverse vizavi de noțiunea de „administrație", apelînd la asumpțiile exprimate în literatura de specialitate. Unele opinii consideră că este o funcție executivă într-un stat, organizarea și conducerea unui popor, pe cînd alte supoziții o cataloghează ca fiind o activitate care urmărește scopul implementării valorilor politice. Bazîndu-ne pe aceste postulate generale, menționăm rolul important pe care îl deține cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice,

deoarece funcționalitatea este strîns legată de existența și de transmiterea permanentă tuturor membrilor a valorilor și simbolurilor instituționale. Cercetarea acestui compartiment a constituit punctul de reper al unui număr mai redus de elaborări științifice, deși nu este mai puțin adevărat că rolul și semnificația culturii organizaționale se dovedesc a fi substanțiale pentru eficientizarea activității autorităților administrației publice locale. Deși este evidentă tendința de a studia cultura organizațională în cadrul instituțiilor publice, un accent mai mare este pus pe cercetarea culturii organizaționale în cadrul organizațiilor private. Se atestă, în acest sens, insuficiența unor elaborări științifice complexe, care să abordeze nemijlocit impactul culturii organizaționale asupra activității autorităților administrației publice locale. Lucrări științifice de referință, care pun în lumină într-o măsură mai mare sau mai mică rolul și importanța culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale au fost elaborate atît de cercetători din străinătate, cît și din Republica Moldova. Vom invoca lucrările elaborate de cercetători din străinătate, precum H. Simon, V. Thompson și D. Smithburg [7], F. Lane [8], P. Gabor [9], I. Alexandru [10], în care sunt supuse analizei aspecte conceptual-teoretice și metodologice referitor la autoritățile administrației locale, inclusiv cultura organizațională. Cercetătorii din Republica Moldova, printre care A. Sîmboteanu [11], V. Popa, I. Munteanu și V. Mocanu [12], L. Chiriac [13] pun accent deosebit pe reformele și descentralizarea administrației publice, pe cînd în elaborările lui P. Varzari [14] și L. Braga [15] se regăsesc diferite aspecte privind comportamentul organizațional și relațiile culturii politico-administrative, inclusiv interconexiunea și interdependența dintre cultura politică și cultura civică, acestea din urmă fiind importante pentru întregirea tabloului investigațional.

Problemele principale de cercetare înaintate cu titlu de ipoteze sunt:

1. Cultura organizațională reprezintă un subiect care solicită atenție sporită în cadrul oricărui tip de organizație. Totuși, un număr redus de conducători pun accent pe acest aspect, neobservînd de cele mai multe ori impactul culturii organizaționale asupra procesului decizional, motivațional, de coordonare și control. Cultura fiecărui angajat contribuie la formarea unei culturi organizaționale de ansamblu, tendințele conducerii trebuie să fie axate pe îmbunătățirea viziunii asupra dezvoltării și eficientizării modalității de lucru în cadrul autorităților administrației publice. Comportamentele conștiente sau inconștiente, valorile și credințele, viziunile și aspirațiile funcționarilor publici, în frunte cu conducătorii ierarhici superiori, determină succesul sau eșecul activității aparatelor de lucru ale unităților administrative teritoriale de nivelul I și II.

2. În procesul exercitării activității autoritățile administrației publice locale pot fi influențate de factorul politic. Deși se vorbește tot mai mult despre depolitizarea administrației publice, multe aspecte ramîn cu titlul de bune intenții, dat fiind că se observă că funcțiile importante deseori sunt ocupate de clientela politică. Politizarea funcției publice conduce la multe schimbări de personal, generînd lipsa de continuitate și promovînd funcționari publici neprofesioniști.

3. Tendința Republicii Moldova spre modernizare și reformare prin aplicarea modelului european de administrație publică implică raportarea practicilor, mecanismelor de funcționalitate și luare a deciziilor, de implementare a politicilor la standardele din cadrul Uniunii Europene. Racordarea reformei administrației publice locale la cele realizate de statele europene presupune schimbări esențiale privind valorile, aspirațiile funcționarilor publici, pe de o parte, dar și a autorităților administrației publice locale per ansamblu, pe de altă parte. Cultura organizațională reprezentînd factorul esențial în determinarea desfășurării schimbărilor din cadrul autorităților administrației publice, trebuie cercetată în continuu, în vederea ajustării structurilor organizatorice, elaborării de strategii planuri și programe eficiente și bineînțeles că nu în ultimul rînd, satisfacerii interesului general al cetățenilor, prestîndu-le servicii de calitate.

Scopul și obiectivele tezei. Avînd suport de referință actualitatea, importanța și gradul de investigație a problemei abordate, scopul propus este de a efectua un studiu politologic al culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale în vederea determinării impactului ei asupra activității autorităților publice locale. Atingerea scopului trasat reclamă valorificarea următoarelor obiective:

1. a realiza o analiză istoriografică complexă a cercetărilor științifice în domeniu atît a autorilor din țară, cît și a celor de peste hotare, demers necesar pentru cunoașterea și înțelegerea rolului culturii organizaționale asupra eficientizării activității administrației publice locale;
2. a reliefa reperele conceptual-teoretice și metodologice de cercetare a culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice, determinînd factorii care influențează pozitiv sau negativ activitatea autorităților administrației publice locale;
3. a identifica caracteristicile structural-funcționale ale culturii organizaționale a administrației publice locale din cadrul unor țări ale Uniunii Europene, în vederea preluării unor practici și implementării acestora în cadrul administrației publice din Republica Moldova;
4. a supune analizei interconexiunea relațiilor politico-administrative cu cultura organizațională a administrației publice locale pentru stabilirea plafoanelor admisibile de ingerință a factorului politic în administrația publică locală;
5. a cerceta în dinamică evoluția culturii organizaționale a autorităților administrației publice locale în Republica Moldova în vederea determinării factorilor care influențează activitatea cotidiană a funcționarilor publici.

Metodologia cercetării științifice. În procesul elaborării tezei au fost aplicate principiile istorismului, complementarității și corespondenței, abordările politologică și sistemică, un set de metode general- științifice (structural-funcțională, instituțională, descriptiv-istorică, comparativă, analiza și sinteza, inducția și deducția, comprehensivă, observarea neparticipativă) și particular-științifice (politologico-descriptivă, ancheta sociologică, studiul de caz). Drept urmare a aplicării

instrumentarului de investigație, a fost realizat un studiu complex, bazat pe interdisciplinaritate din punct de vedere metodologic, prin utilizarea unor componente definitorii din cadrul științelor politice, științelor administrative și psiho-sociale, care contribuie la crearea unei imagini mai mult sau mai puțin clare privind evoluția administrației publice locale în Republica Moldova, servind în calitate de reper pentru noi elaborări cu valențe conceptual-teoretice și aplicative.

Problema științifică importantă soluționată pentru teorie și practică în domeniul științelor politice se exprimă prin elaborarea unei viziuni științifico-practice de ansamblu cu privire la analiza culturii organizaționale și impactului ei asupra activității administrației publice locale, fiind stabilit rolul substanțial care îi revine în sporirea eficienței procesului decizional în contextul modernizării administrației publice în Republica Moldova. Rezultatele obținute vor servi în calitate de studiu de referință pentru elaborarea și implementarea practicilor bune, eficiente în activitatea autorităților administrației publice locale în procesul de reformă.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute constă în realizarea unei cercetări complexe a culturii organizaționale în cadrul autorităților publice locale, identificînd obstacolele care stau în calea modernizării administrației publice locale și aplicării principiului descentralizării:

1.sunt analizate trăsăturile de bază ale culturii organizaționale a administrației publice locale prin intermediul cercetării surselor științifice naționale și internaționale, fiind propuse unele soluții de modernizare la acest capitol;

2.sunt identificate unele acțiuni funcționale aplicate de către conducerea instituțiilor publice care se află în detrimentul societății și nu contribuie la asigurarea cu servicii de calitate, fiind propuse modalități de înlăturare a acestor practici;

3.este demonstrată lipsa frecventă a motivației funcționarilor publici de a munci eficient și prin aplicarea bunelor practici în folosul societății, activînd într-un mediu cu o cultură organizațională neconsolidată;

4.sunt identificate și analizate particularitățile interconexiunilor dintre cultura organizațională, comportamentul organizațional și cultura politică în cadrul administrației publice locale;

5.este reliefată detaliat activitatea autorităților publice locale din Republica Moldova, evidențiind rolul culturii organizaționale pentru perfecționarea procedurilor decizionale.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării se exprimă prin realizarea unei investigații științifice cu privire la evoluția culturii organizaționale în contextul democratizării administrației publice locale, fiind demonstrată necesitatea studierii și înțelegerii rolului culturii organizaționale în vederea instituirii unui nivel decizional eficient la nivel local. În același context este pusă în lumină interconexiunea dintre cultura politică și cultura civică, dintre comportamentul organizațional și cultura organizațională, dintre climatul din cadrul autorității administrației locale și cultura organizațională.

Semnificația teoretică a cercetărilor se manifestă prin:

1. a fost evaluată cultura organizațională în contextul necesităților de stabilire a echilibrul între activitatea instituțională și activitatea funcțională a autorităților administrației publice locale din Republica Moldova, racordate la realitățile în schimbare şi la aspirațiile spre modernizare prin reformă democratică a administraţiei publice locale, fiind relevate aspectele pozitive şi negative cu impact asupra eficienţei activităţii autorităţilor publice locale;
2. au fost determinate interferențele dintre cultura organizațională, comportamentul organizațional și cultura politică în procesul de tranziție de la administrația publică locală etatistă la administrația publică locală autonomă, abordate ca și caracteristici de bază în contextul racordării la standardele europene;
3. a fost efectuat studiul comparativ între cultura organizațională în cadrul administrației publice locale din Republica Moldova și din unele state membre ale Uniunii Europene, fiind puse în lumină principalele elemente care pot fi preluate de către Republica Moldova.

Valoarea aplicativă a lucrării se identifică prin elaborarea unui studiu cu valențe fezabile care se manifestă prin următoarele:

1.familiarizarea autorităților administrației publice locale despre importanța fortificării culturii organizaționale care să înrădăcineze elemente definitorii, dar, în același timp, să fie flexibilă la capitolul modernizări, în vederea satisfacerii interesului general al comunității;
2.informarea opiniei publice cu noile tendințe de modernizare a administrației publice, preluate din practicile bune ale țărilor Uniunii Europene, acțiuni care și-au demonstrat eficiența;
3.includerea rezultatelor cercetării în curricule la disciplinele administrative și politologice ale instituțiilor superioare de învățământ din domeniul vizat.

Aprobarea rezultatelor. Lucrarea este elaborată în Centrul Cercetări Politice și Relații Internaționale al Institutului de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, rezultatele obținute au fost prezentate, discutate și aprobate în cadrul Centrului sus menționat și la ședința Seminarului Științifi de Profil în cadrului Institutului dat. Rezultatele obținute de asemenea au fost prezentate la patru foruri științifice: **conferința științifică cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a a Universității de Stat din Moldova**, 21-22 septembrie 2011; **conferința științifică internațională Probleme economice ale dezvoltării europene,** 27-28 martie 2012; **conferința științifică cu participare internațională Dezvoltarea învățământului superior, societății democratice și economiei de piață în context european,** 25-26 aprilie 2013, **conferința științifică cu participare internațională a doctoranzilor Tendințe contemporane ale dezvoltării științei: viziuni ale tinerilor cercetători, ediția a V-a,** 25 mai 2016**.**

Investigațiile științifice efectuate se includ în cadrul direcțiilor prioritare de dezvoltare a științei în Republica Moldova – Direcția strategică **Patrimoniul cultural și dezvoltarea societății**.

Implementarea rezultatelor științifice: Rezultatele investigaţiilor ştiinţifice pot fi aplicate de către Guvernul Republicii Moldova în activităţile privind descentralizarea serviciului public, optimizarea şi modernizarea administraţiei publice locale, asigurarea autonomiei locale. Unele rezultate au fost implementate în activitatea administraţiei publice locale din comuna Petreşti, raionul Ungheni, administrației publice de specialitate (Consiliul Coordonator al Audiovizualului), elaborări științifice la tema de cercetare se regăsesc în curriculumul disciplinelor „Administraţia publică locală" şi „Sociologia organizaţiilor", discipline predate la Academia Militară a Forţelor Armate „Alexandru cel Bun".

Sumarul capitolelor tezei. Lucrarea include Introducere, trei capitole divizate fiecare în trei subcapitole, Concluzii generale și recomandări, finalizînd cu Bibliografie și Anexă.

Introducerea conține toate subdiviziunile: actualitatea și importanța problemei abordate, scopul și obiectivele lucrării, metodologia cercetării științifice, problema științifică importantă soluționată, noutatea științifică a rezultatelor obținute, importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării, aprobarea rezultatelor și sumarul capitolelor tezei.

Capitolul întîi include studiul istoriografic și repere conceptuale, teoretico-metodologice și politologice de investigație a problemelor abordate. În primul subcapitol sunt elucidate cele mai relevante elaborări științifice la temă, perfectate de cercetători științifici atît din străinătate, cît și din Republica Moldova. Al doilea subcapitol include concepte, teorii și repere metodologice de cercetare a caracteristicilor culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale. Ultimul subcapitol înglobează concluzii preliminare la tema aspectelor abordate.

Al doilea capitol este consacrat investigației trăsăturilor culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale din unele state ale Uniunii Europene. Primul subcapitol se remarcă prin caracteristica structurilor administrației publice din țări comunitare, precum Italia, Franța, Germania, Danemarca, Belgia și România. Subcapitolul al doilea evidențiază conexiunea relațiilor politico-administrative cu cultura organizațională din cadrul administrației publice locale. În fine, ultimul subcapitol conține o totalizare preliminară a materialului elucidat.

Al treilea capitol conține analiza activității autorităților administrației publice locale din Republica Moldova. Subcapitolul întîi include cercetarea aspectelor generale ce vizează evoluția culturii organizaționale a administrației publice locale din Republica Moldova, inclusiv etapele de tranziție de la administrația publică locală etatistă la administrația publică locală autonomă. Cel de-al doilea subcapitol este destinat studiului situației actuale în cadrul autorităților administrației publice locale. Ultimul subcapitol reliefează concluziile preliminare.

În fine, concluziile generale și recomandările totalizează cercetările desfășurate, însoțite de argumentările corespunzătoare, fiind prezentate modalități pentru crearea culturii organizaționale puternice în contextul modernizării administrației publice locale din Republica Moldova.

1. ASPECTE ISTORIOGRAFICE ȘI ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE ALE CULTURII ORGANIZAŢIONALE ÎN CADRUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

În acest capitol sunt supuse investigațiilor științifice trăsăturile generale și particularităţile culturii organizaţionale în cadrul autorităților publice locale, cercetările efectuate fiind ancorate pe elucidarea realităților din Republica Moldova, dar și din unele state membre ale Uniunii Europene, și concretizate prin realizarea unui studiu istoriografic şi punerea în lumină a reperelor teoretico-metodologice de cercetare. În primul subcapitol sunt relevate elaborările ştiinţifice de referință ale cercetătorilor și experților în domeniu din Republica Moldova şi din străinătate prin prisma unor valenţe istoriografice, iar în subcapitolul al doilea este reliefată paleta largă de repere teoretico-metodologice de analiză a culturii organizaţionale în cadrul administrației publice locale.

1.1. Istoriografia proceselor de formare și evoluție a culturii organizaționale la nivelul autorităților administrației publice locale

Cercetarea culturii organizaționale a administrației publice a fost lăsată în umbră foarte mult timp. Totuși, o relație indirectă de cercetare a acestui aspect o întîlnim în articolul „The Study of Administration" în „Political Science Quarterly" publicat în anul 1887 de către W. Wilson. În articol găsim sumar informație despre importanța culturii în administrația publică, autorul atragînd atenție asupra rolului culturii în funcţia publică pentru ca funcționarii să acționeze cu sens și cu vigoare, dar fiind strîns legați de interesul cetățenilor [16]. Pe parcursul a mai mult de o sută de ani s-a cristalizat și s-a consolidat domeniul de cercetare al ştiinţei administraţiei publice, diferit şi independent de domeniile altor ştiinţe limitrofe. Istoriografia problemei demonstrează elocvent că cei trei piloni pe care este fundamentată ştiinţa administraţiei publice sunt: 1)comportamentul organizaţional şi comportamentul indivizilor în organizaţiile publice; 2)interesul public și relația sa cu alegerea individuală și afacerile publice; 3)tehnologia managementului. Evaluările principale ale acestei ştiinţe în istoriografia universală denotă că administraţia publică diferă semnificativ atît de ştiinţele politice, cît şi de ştiinţele manageriale. Sub aspect calitativ specialiştii în materie au determinat următoarele cauze principale: deosebirea de ştiinţele politice constă în accentul pe care îl pune în procesul investigațiilor pe structurile birocratice şi cercetarea comportamentului uman în cadrul organizaţiei; deosebirea de ştiinţele manageriale prevede că tehnicile evaluative de organizaţiile nonprofit sunt principial diferite de tehnicile utilizate în organizaţiile orientate spre obţinerea profitului, ultimele fiind mult mai puţin supuse diferitelor restricţii în procesul de luare a deciziilor decît organizaţiile publice, ale căror obiective sunt interesul public; administrarea publică nu se reduce doar la ştiinţele juridice, deşi, desigur, se bazează în mare măsură pe aceasta. Spectrul ei conceptual este cu mult mai larg [17, p.37].

Această idee se regăsește în parte și în lucrarea lui M. Platon „Administraţia publică“, care defineşte administrarea publică drept o activitate de organizare şi de executare concretă a legii, un caracter dispozitiv şi prestator realizat în mare măsură de organele administraţiei publice şi în subsidiar şi de celelalte organe ale statului, precum şi de organizaţii particulare de interes public. Administrarea publică contemporană, susține autorul, citîndu-l pe H. Nicolas, este instrumentul fundamental cu ajutorul căruia guvernele înţeleg de ce beneficii sau politici noi ori revizuite are nevoie societatea, pentru a furniza beneficii publice şi a determina efectele politicilor de guvernare [18, p.73]. Subscriem la această definiţie, deoarece doar o legislaţie fără lacune stă la baza unei organizări eficiente a autorităţilor administraţiei publice, în general, şi a administraţiei publice locale, în special. Practic este axiomatică opinia că administrația publică există pentru a satisface necesitățile societății. Totodată, nu este mai puțin adevărat că interesele și necesitățile membrilor societății nu au aceeași întindere pe întreg teritoriul statului. Astfel, există necesități de ordin general, ale întregii societăți, care pot să fie satisfăcute de administrația publică centrală și interese ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale, care nu pot fi satisfăcute decît de administrația publică locală, deoarece anume administrația locală este mai aproape de cetățeni și cunoaște cel mai bine necesitățile lor [19, p.78]. Conchidem, în ordinea reliefată de idei că este necesară reforma administraţiei publice în Republica Moldova, care trebuie să reprezinte un pas esenţial spre o guvernare democratică, orientată spre cetăţean şi spre valori europene.

În acest context, menţionăm supoziția lui A. Roman din lucrarea „Evoluţia universală a sistemelor de administrare publică”, prin care se susține că derularea cu succes a actualei reforme administrative din Republica Moldova presupune oportunitatea renaşterii valorilor autentice ale istoriei administraţiei publice naţionale şi universale, evidenţierii proceselor principale din cadrul istoriei constituirii şi evoluţiei formelor de administrare umană anterioară. În edificarea societăţii moderne rolul primordial revine fenomenului universal, conform căruia, cele mai progresiste modele de administrare din lume rezidă în experienţa bogată verificată de istorie, edificată pe suportul trainic al tradiţiilor istorice ale fiecărui popor şi al omenirii în ansamblu. Din această cauză extrem de actuală se dovedește a fi obiectivul de a renaşte valori autentice ale trecutului în domeniul istoriei organizării statale şi administrative. În scopul afirmării Republicii Moldova ca stat suveran şi independent, modernizării sistemului ei politic şi de administrare este necesară analiza formelor administrative eficiente aplicate pe larg în viaţa politică din Republica Moldova şi din străinătate, care ar permite transformarea direcţiilor prioritare ale sistemului contemporan al administraţiei publice [17, p.9]. Transformarea direcțiilor prioritare ale sistemului contemporan al administrației publice poate avea loc într-un stat unde predomină democrația, fiind creată baza necesară pentru asigurarea sustenabilității procesului de funcționalitate a sistemului.

După cel de-al Doilea război mondial, cînd drepturile şi libertăţile omului devin valori supreme ale statelor, fac obiect al reglementărilor internaţionale şi se iau sub ocrotirea comunităţii internaţionale, administraţia publică locală capătă o nouă dezvoltare, este recunoscută ca fiind cea mai apropiată de cetăţean, capabilă să rezolve în modul cel mai eficient problemele cu care se confruntă acesta, susține I. Creangă în „Curs de drept administrativ". Sistemele administraţiei publice locale constituie obiectul reglementărilor internaţionale în privinţa cărora se instituie principii şi reguli care le asigură autonomia în raport cu statul şi alte autorităţi publice. Asemenea principii au fost cu succes implementate în sistemele administraţiei publice locale din majoritatea ţărilor europene. Odată cu proclamarea şi obţinerea independenţei faţă de URSS, Republica Moldova porneşte pe calea construcţiei statale pe principii noi, avînd ca exemplu ţările Europei Centrale şi de Sud-Est, iniţiind reforme în diverse sfere ale vieţii sociale, în politică și economie, în legislație, inclusiv în domeniul administraţiei publice locale. Necesitatea reformării sistemului administraţiei publice locale porneşte de la oportunitatea de a depăși stagnarea sistemului de tip sovietic, care a avut la bază schelele statului-partid, pîrghiile administrative caracteristice unui sistem totalitar, în care autorităţile locale erau subordonate ierarhic centrului şi aveau menirea să protejeze nu individul sau colectivitatea, ci sistemul. Însă cu primii paşi de democratizare, în Republica Moldova au început să fie promovate reformele politice, juridice şi administrative, care au influenţat și sistemul administraţiei publice locale [20, p.59-60]. Suntem de acord cu părerea autorului, dar evidenţiem faptul că la moment chiar dacă vorbim despre principiul autonomiei locale şi descentralizării mai persistă încă pîrghii politico-administrative de influenţă la nivel local, evidenţiate prin traseismul politic, prezent în cazurile multor edili ai localităţilor.

Cu certitudine, reforme au fost și sunt promovate, însă rezultatele, efectele lor pozitive se dovedesc a fi puțin sesizabile pentru marea majoritate a oamenilor. Dacă ar fi să sistematizăm cele mai importante principii ale administraţiei publice comune Europei, pentru administraţia publică din Republica Moldova, ne-am axa nemijlocit pe încredere şi previzibilitate (certitudinea legală), deschidere şi transparenţă, responsabilitate, eficienţă şi eficacitate.

În studiul „Principiile europene în administraţia publică", se subliniază că încercarea de a defini tot ceea ce presupune administraţia publică poate părea inutil, chiar contraproductiv uneori. În termeni legali, încercările făcute pînă acum, de obicei sub forma unor distincţii cazuale foarte detaliate, au condus la un rezultat care a creat mai multă confuzie. Confuzia în acest domeniu poate cu uşurinţă degenera în injustiţie. Încercările exacerbate de a asigura detaliul în reglementarea unor atît de eluzive aspecte, tinde să conducă la inconsistenţă şi contradicţie. Contradicţia şi discrepanţa cauzează de asemenea dificultăţi în actualizarea principiilor, prin afectarea influenţelor legale. Din perspectiva legală, apelarea la „principiile oarbe" pare potrivită, grație maleabilităţii lor în situaţii

disparate. Prin urmare, din unghiul de vedere al comportamentului funcţionarilor publici şi al autorităţilor publice, bazîndu-ne pe bunul simţ şi căutînd inspiraţie în modelele consacrate, apare necesitatea unei doctrine specifice [21].

Aceeaşi părere se regăsește și la V. Mazur în articolul „Principiile autonomiei locale şi ale descentralizării serviciilor publice în administraţia publică locală: între teorie şi realitate", care a menționat că în Uniunea Europeană nu există un model unic al administraţiei publice locale sau al componentelor sale şi deci, nu ne va oferi un plan complet în acest sens de idei. Republica Moldova trebuie să demonstreze perspicacitate şi capacitate în realizarea reformei administraţiei publice locale şi să exploateze maximal suportul oferit de comunitatea europeană. Sarcina principală în procesul edificării statului democratic în domeniul administraţiei publice locale pentru guvernele postcomuniste din statele Europei de Est a fost descentralizarea puterii prin crearea autonomiei locale. Reforma administraţiei publice locale în statele est-europene s-a produs gradual în două etape: prima a fost dominată şi direcţionată de ideea demontării şi democratizării sistemului politic şi administrativ totalitar comunist, iar cea de-a doua – ghidată de necesitatea integrării europene. Acordarea priorităţii administraţiei publice locale în reforma administrativă, în general, poate fi explicată prin cîteva raţionamente. În conformitate cu primul raționament, nivelul local este privit ca nivelul fundamental, de masă al democraţiei, fiind cel mai apropiat de cetăţean. Introducerea autoguvernării la nivel regional ar fi limitat autonomia locală, deoarece comunităţile locale ar fi trebuit să concureze cu regiunile pentru resurse. Un alt raţionament este că în perioada comunistă nivelul regional reprezenta un important fundament al partidului comunist. Din acest considerent unele state, precum Cehia şi Slovacia, ar fi anulat nivelul regional din sistemul său administrativ, instituţiile nivelului regional fiind asociate cu regimul comunist. Al treilea argument se referă la aşteptările euforice privind restabilirea sistemului de guvernare local. În acest context, multe din comunităţile care în perioada socialistă erau componente ale unor unităţi administrative mai mari primesc statut separate [22].

Lucrarea cu un rol foarte important în literatura de specialitate în problema investigată este „Reforma administrației publice în Republica Moldova" elaborată de către A. Sîmboteanu, unde se menționează că edificarea unui sistem nou de administrație este de neconceput fără elaborarea și implementarea unor principii noi de organizare și funcționalitate a administrației publice. Aceste principii reflectă o stare calitativ nouă a societății, ele fiind edificate pe democrație, pluralism și diversitate. În totalitatea lor, principiile generale ale administrației publice care stau la baza întregii activități administrative a statului și a colectivităților locale, precum și cele speciale, inclusiv principiile administrației publice locale, formează baza metodologică de reformare a administrației publice și de edificare a unui sistem modern de administrație [12, p.58]. Aceeași părere este exprimată de I. Creangă și O. Uțică, care în lucrarea „Organizarea administrativă a teritoriului"

acreditează supoziția că buna administrare a colectivităților locale depinde de principiile puse la baza organizării teritoriului, iar acestea, la rîndul lor, constituie obiectul discuțiilor canalizate pe formele și structurile de realizare eficientă a administrării teritoriului, rațiunea reorganizării sale constînd în eficiența realizării intereselor locale [23, p.6].

Idei similare sunt exprimate de V. Furdui, care în studiul „Ghidul juridic al alesului local" evidenţiază faptul că edificarea unui sistem de administraţie publică locală modern şi efectiv întemeiat pe principiile autonomiei locale şi descentralizării administrative reprezintă o condiţie necesară a unui stat democratic. Cu toate acestea, procesul decurge anevoios, fiind dominat de ambiţii politice şi mai puţin de raţionamente şi calcule economico-sociale [24, p.3]. Predomină tendința de preluare a principiilor de baza de la statele europene, însă fără a pregăti temeinic terenul, pentru ca să fie implementate în mediul din Republica Moldova, un mecanism dovedindu-se a fi Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, dar și alte instrumente importante, derivate din participarea în cadrul Congresului puterilor locale și regionale al Consiliului Europei. Astfel, principiul autonomiei locale sau a liberei administrări demonstrează că autorităţile administraţiei publice locale exercită acest drept în raport cu alte autorităţi publice, care trebuie să țină cont de el şi să nu-i aducă în nici un mod atingere prin interpretarea unor norme juridice care sunt inferioare legii, dar şi în raport cu colectivitatea locală, bazate pe principiul democraţiei reprezentative și nu poate lua în propriile mîini decizia la nivel local.

În același sens vom menționa că I. Munteanu în studiul „Dezvoltări regionale în Republica Moldova" subliniază că autonomia administraţiei publice locale constă în dreptul autorităţilor publice locale, reprezentative, de a dispune de toate atribuţiile necesare pentru realizarea, în plan local, a sarcinilor puterii executive - satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială în cadrul cărei funcţionează organul administraţiei publice locale. Alături de voinţa autorităţilor publice locale de a reclama o cît mai largă autonomie administrativă, se manifestă şi voinţa organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale de a păstra o influenţă cît mai mare asupra aplicării puterii executive la nivel teritorial. Ambele tendinţe sunt utile pentru realizarea unui anumit echilibru de interese, care să permită populaţiei de a simţi beneficiile ambelor puteri executive: ale celei centrale, preocupate, cu predilecție, de apărarea ţării, paza frontierelor, siguranţa statului, politica externă şi relansarea economiei naţionale şi ale celei locale, de exprimare a intereselor comunităţilor teritoriale într-o serie de domenii, considerate a fi de interes local [25, p.24]. Acest echilibru de interese trebuie sa fie eficient anume pentru cetățean, pentru că orice cetățean este conştient de faptul că dispune de anumite drepturi, libertăţi, îndatoriri şi interese care sunt protejate şi asigurate de către stat. La nivel local, aceste interese sunt realizate prin intermediul activității autorităților publice locale printr-un mecanism bine structurat şi

organizat, după cum explică M. Postolache în lucrarea „Serviciul public. Vom puncta lapidar că în accepţia unor autori, pentru cetăţeni funcţionarul reprezintă fenomenul birocratic, iar M. Weber a afirmat că birocraţia este un mod depersonalizat de guvernămînt, care prezintă o organizaţie ce aplică în mod automat un ansamblu de reguli impersonale [26, p.7].

Alt aspect important pentru administraţia publică locală din Republica Moldova ține de dezvoltarea locală şi regională echilibrată, potrivit lui A. Sîmboteanu, cercetătorul fiind în deplin acord cu I. Bucataru şi V. Cujbă, pentru sistemul politico-administrativ moldovenesc procesul de dezvoltare regională, atît la nivel conceptual, cît şi la nivel practic de implementare se află într-o situaţie incipientă. În pofida faptului că anumite elemente ale dezvoltării regionale, cum ar fi cooperarea transfrontalieră, au început să fie implementate încă la sfîrşitul anilor'90 ai secolului XX, despre o implementare a politicilor de dezvoltare regională în mod centralizat şi consecvent nu putea fi vorba. În fond, dezvoltarea regională în calitate de principiu, de politici şi instrumente operaţionale practic reprezintă o realitate relativ nouă şi insuficient elaborată pentru sistemul administrativ al Republicii Moldova [27, p.18-19]. V. Mocanu, citîndu-l pe M. Crozier, subliniază că descentralizarea este un remediu al relelor de care suferă administraţia publică: actualmente această administraţie constituie un sistem blocat, a cărui schimbare nu se poate opera decît prin crize brutale care zguduie ansamblul organizaţiei. Există, totuşi, un alt mod de schimbare, mod care ar permite evitarea blocajului şi crizelor, acesta constă în transformarea profundă a sistemului în sensul unei mai mari descentralizări. Centralizarea se dovedește a fi factorul fundamental al blocajului, dar nu centralizarea în sensul obişnuit de concentrare a puterii în folosul unui agent administrativ aflat în vîrful piramidei, deşi acest aspect poate fi reţinut. Există altă semnificaţie, mai importantă: agenţii administrativi decidenţi deţin uneori competenţa de decizie în mod formal, deoarece sunt rupţi de realitatea administrativă, deciziile nu concordă cu această realitate. Există o ruptură între cei care decid şi cei care sunt chemaţi să realizeze decizia administrativă. Cei care decid nu au cunoştinţe şi informaţie necesare, iar cei care au asemenea cunoştinţe şi informaţii nu au putere de decizie, astfel că datorită distribuţiei competenţelor, cei care decid sunt străini de problemele administraţiei şi îşi face loc arbitrarul. Iată de ce, pentru a exista descentralizarea ca realitate administrativă, este necesară schimbarea conceptuală, deci a sistemului administrativ în ansamblu, pentru a asigura distribuţia raţională a competenţelor la niveluri de decizie cît mai apropiate de locul unde acestea se execută [28, p.54-55]. În această ordine de idei, conchidem noi, sectorul public solicită schimbare şi reformare pentru a se adapta la noile cerinţe ale societăţii, mai ales în condițiile actuale, cînd viața este atît de dinamică și în plină transformare .

Potrivit lui N. Miulescu în lucrarea „Politici publice" importanţa, rolul şi scopul sectorului public în societatea democratică dezvoltată, necesită eforturi continue de creştere a eficienţei,

responsabilităţii şi transparenţei instituţiilor publice. De fapt, introducerea unui sistem nou de management public, în general, dezvoltarea sistemului de elaborare a politicilor publice, în special, reprezintă una dintre principalele direcţii de dezvoltare adoptate de majoritatea ţărilor Uniunii Europene, urmărindu-se deliberat de a răspunde eficient acestei necesităţi. Instrumentele precum managementul orientat spre performanţă, cadrul echilibrat de cheltuieli pe termen scurt și mediu, abordarea participativă a procesului decizional sunt dezvoltate şi folosite pe larg pentru a asigura punerea în aplicare a principiilor guvernării democratice şi concordanţa lor cu nevoile reale ale societăţii. Abordarea instituţională a planificării politicilor publice este axată pe managementul şi coordonarea problemelor la nivel instituţional, folosind ca instrumente, planificarea resurselor financiare, umane şi administrative, dezvoltarea de modele instituţionale eficiente. Acest aspect de planificare a politicilor publice trebuie să înglobeze ambele abordări şi să asigure dezvoltarea instrumentelor necesare pentru fiecare dintre ele [29, p.84 - 85], subliniază N. Miulescu.

Considerăm oportun a reliefa lucrarea lui C. Iftimioaie „Relaţii externe ale administraţiei publice locale", în care se regăsesc abordări cu privire la administraţia publică locală în unele ţări ale Uniunii Europene. Se menționează că statele Uniunii Europene se caracterizează printr-o mare diversitate a sistemelor de administraţie. În afara unor motivaţii de natură economică şi istorică, această diversitate rezultă şi din organizarea politico-administrativă a puterii politice în fiecare din statele europene [30, p.34]. Relaţiile politice în administraţiile publice locale eficiente comportă trei caracteristici: implică relaţii pozitive și deschise, bazate pe respect între reprezentanţii aleşi locali şi personalul de management, fac faţă deschis, sincer şi eficace mediilor şi posedă stabilitate de mediu la nivel politic [31, p.16], dar fiind mai puţin caracteristic sistemului din Republica Moldova, deoarece mulţi aleşi locali îşi schimbă opţiunile politice, părăsind un partid şi devenind membru altui partid, din interese personale. Criteriile care vizează eficienţa administraţiei publice locale sunt: orientarea pe acţiune, apropierea de cetăţeni, autonomia şi antreprenoriatul, orientarea pe angajaţi, valori, misiune, scopuri şi competenţă, structură şi relaţii politice, acestea găsindu-și elucidare în studiul „Managementul în administraţia publică”. Ultimul criteriu poate fi considerat unul dintre cele mai importante atribute, precizăm noi, luînd act de unele realităţi din Republica Moldova, dar și din proximitatea imediată.

M. Profiroiu, A. Parlagi şi E. Crai în lucrarea „Etică şi corupţie în administraţia publică” susțin că administraţia se regaseşte pretutindeni, în toată complexitatea vieţii sociale, constituind una din cele mai utile activităţi umane. Administraţia publică nu mai este componentă a puterii executive, ci un corp profesionist destinat realizării şi asigurării continuităţii serviciilor publice la dispoziţia cetăţenilor ţării [32, p.9]. Suntem de acord cu această idee, deoarece numai atunci cînd va exista o colaborare deschisă între funcționarii publici și simpli cetățeni, vor putea fi satisfăcute

necesitățile comunității, atunci cînd birocrația va fi înlocuită cu o guvernare democratică și se va încerca prestarea unor servicii de calitate, se va putea spune despre administrația publică: este,,un corp profesionist destinat realizării şi asigurării continuităţii serviciilor publice aflate la dispoziţia cetăţenilor ţării". Însă această afirmație este doar una teoretică și tot mai mult ne confruntăm cu fenomenul birocrației, cu lipsa transparenței, iar funcționarii de rang mai înalt își văd în perspectivă realizarea intereselor personale. În cazul în care există tendința unor funcționari de a se manifesta și de a încerca să stopeze anumite fenomene și activități care nu corespund în totalitate cu legislația și interesele cetățenilor, aceștia sunt înlăturați destul de ușor din cadrul sistemului, situație datorată imposibilității separării politicului de administrație. Adesea jocurile politice își lasă amprenta în totalitate asupra eficienței serviciilor prestate. În cazul în care factorul politic influențează foarte mult domeniul public, cultura organizațională nu-și va putea înrădăcina valorile atît timp cît acest factor va predomina asupra sectoarelor vieții sociale, administrative și economice [33, p.185 -186] Astfel, este esenţial ca să existe o transparenţă în tot ceea ce se face şi să se ţină cont de principiul autonomiei locale deoarece, precum subliniază I. Munteanu în ,,Dezvoltări regionale în Republica Moldova", autonomia locală practic este prin definiţie purtătorul de bază al identităţilor culturale, comunitare, sociale și etnice ale unei colectivităţi teritoriale. Deseori diferenţele etnice au produs dorinţa şi resursele realizării unor forme de autonomizare culturală, prin accentuarea diferenţelor specific locale etnoculturale, legate îndeosebi de credinţele diferite, dialectele şi limbile vorbite într-un areal geografic [25, p. 27]. Regimul administrativ al unui popor, specifică I. Alexandru în lucrarea „Administraţia publică" exercită influenţe asupra vieţii politice, economice şi sociale a poporului. Sistemul administrativ englez, în aspectul clasic, fiind favorabil colectivităţilor locale, pune administraţia şi pe cei administraţi pe picior de egalitate în faţa puterii judiciare, a contribuit esențial la dezvoltarea în viaţa locală a unei dorinţe pentru participarea la afacerile publice şi a făcut să crească în cetăţean sensul libertăţii. Alte sisteme, care nu procură garanţii eficace, antrenează toropeala cetăţenilor, pasivitatea și condiţionează eşecul sau succesul în administraţia diferitelor naţiuni. Aşadar, un regim administrativ într-o ţară nu este numai un rezultat, ci este şi o cauză [10, p.70]. Fără a nega posibilitatea extragerii concluziilor generale privind organizarea şi funcţionarea administraţiei publice, trebuie de specificat însă, că ce este valabil într-un anumit regim politic sau într-o anumită ţară nu poate fi valabil în orice ţară sau în orice alt regim politic. Fiecare popor trebuie să-şi construiască o administraţie proprie, limitele şi caracterul acestei administraţii vor depinde în mod necesar de regimul politic al statului respectiv, de relaţiile economice dominante, de istoria şi tradiţiile proprii [10, p. 88].

Această idee este susţinută şi de V. Guţuleac, care în lucrarea ,,Bazele teoriei dirijării de stat" menţiona că este nevoie în fiecare autoritate publică de o autoadministrare locală care să

asigure soluţionarea de către populaţie a problemelor de importanţă locală, problemelor ce ţin de posesia, folosirea şi dispunerea de proprietate. Autoadministrarea locală este exercitată în oraşe, localităţi rurale şi alte teritorii, ţinînd cont de tradiţiile locale şi istorice. Organizarea şi structura organelor autoadministrării locale sunt determinate de către populaţie însăşi. Autoadministrarea locală se efectuează de cetăţeni prin organizarea de referendumuri, alegeri, anchete sociologice ale populaţiei, cît şi prin exprimarea directă a voinţei în organele elective şi de alt tip. Dirijarea de stat și autoadministrarea locală sunt legate strîns între ele. Organele autoadministrării locale pot fi investite cu anumite împuterniciri de stat cu transferul mijloacelor pentru realizarea lor. Realizarea împuternicirilor transmise sunt controlate de stat şi organele lui corespunzătoare. În acelaşi timp, autoadministrării locale i se garantează dreptul la protecţia juridică, la compensarea cheltuielilor suplimentare survenite în rezultatul hotărîrilor luate de către organele puterii de stat, la interdicţia limitării drepturilor autoadministrării locale stabilite de constituţie şi de alte legi [34, p.56].

În lucrarea ,,Administraţia publică locală a Republicii Moldova" V. Popa, T. Manole și I. Mihăiluţă explică noţiunea de administraţie publică, reprezentînd un ansamblu de organe prin care se dirijează şi se execută problemele publice. A. de Laubadere caracterizează administraţia publică ca pe un ansamblu de autorităţi, de agenţi şi organisme abilitate, sub impulsul puterii publice, să asigure multiplele intervenţii ale statului modern. Prin multiple intervenţii se subînţelege toate acţiunile care nu ţin de funcţia legislativă şi judecătorească. În această bază conchidem că administraţia publică reprezintă un ansamblu de organe investite prin constituţie şi lege, în regim de putere publică, să asigure executarea legilor sau în limitele legii să realizeze valorile și normele politice, sociale şi economice care exprimă interesul general al societăţii [35, p.6].

I. Creangă în lucrarea „Curs de drept administrativ. Administraţia publică locală" susţine că autonomia locală trebuie să se încadreze în limitele determinate de lege, fiind exclusă astfel posibilitatea derogării de la prevederile legale şi a interpretării eronate a prerogativelor unităţilor administrative-teritoriale, iar principiul consultării cetăţenilor în probleme locale de interes major, deosebit este integrat şi subordonat principiului constituţional al autonomiei locale. Principiul autonomiei locale înglobează principiul consultării cetăţenilor în problemele de interes local, fiind cunoscut că organizarea unui referendum sau altor forme de consultare populară intră în conţinutul principiului autonomiei locale [36, p.18-19].

Prin funcţia administrativă a statului se efectuează administrarea domeniului public, au specificat V. Popa, I. Munteanu şi V. Mocanu în lucrarea „De la centralism spre descentralizare" fiind o activitate importantă în exercitarea puterii de stat. Activitatea autorităţilor reprezentative locale este, incontestabil, inferioară celei a autorităţilor reprezentative centrale, investite direct de popor să exercite suveranitatea. Exercitarea suveranităţii nu se limitează însă la stabilirea unui

cadru legislativ. Prin funcţia legislativă se exprimă voinţa generală, iar prin funcţia executivă se obţine realizarea celei dintîi. Deducem că autorităţile publice locale, beneficiind de o parte din funcţia administrativă a statului, transferată pe plan local în baza descentralizării administrative şi participînd împreună cu autorităţile centrale de administrare public a statului la exercitarea puterii de stat, participă şi la exercitarea suveranităţii naţionale [13, p. 52-53].

Cu toate acestea, E. Balan în lucrarea „Domeniul administrativ" menţionează că noţiunea de administraţie publică este susceptibilă a căpăta două sensuri: unul material şi altul formal. În sens material, administraţia publică reprezintă o activitate de organizare a executării şi executare concretă a legii, realizată prin acţiuni cu caracter fie de dispoziţie, fie de prestaţie. Administraţia publică, în sens material, nu poate fi redusă la activităţile executive de dispoziţie, de prescripţie, ci constă şi în diferite prestări realizate pe baza şi în executarea legii, pentru atingerea interesului general prin asigurarea de servicii publice. În sens formal, administraţia publică este înţeleasă ca un sistem de organe cuprinzînd diverse structuri administrative, care realizează activitatea de organizare a executării şi executare concretă a legii. Administraţia publică se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice, care alcătuiesc sistemul acesteia [37, p.7]. În același timp, sectorul public se confruntă deseori cu diverse probleme de diferită nuanță: F. S. Lane în lucrarea „Probleme actuale de administraţie publică" vine cu unele sugestii pentru a putea schimba puţin situaţia. Importantă este, notează cercetătorul, dereglementarea serviciului public, preluînd metode care funcţionează în cele mai bune segmente ale sectorului privat: tendinţa spre acţiune, personal puţin numeros şi un înalt nivel de delegare care se bazează pe încredere. Conducătorii trebuie să înţeleagă cultura organizaţiilor lor, adică ce cred subordonaţii că formează sarcinile fundamentale ale instituţiei, precum şi punctele forte, şi limitele acestei culturi. Dacă angajaţii împărtăşesc în mare parte şi aprobă cultura instituţiei, instituţia are un simţ al misiunii. Aceasta le permite conducătorilor să economisească stimulii limitaţi, să enunţe obiectivele generale, fiind siguri că subordonaţii vor înţelege metodele corecte de a le atinge şi să delege responsabilitate, ştiind că deciziile de la nivelurile de mai jos, probabil, vor corespunde aşteptărilor nivelurilor superioare [8, p.503-504]. Fără îndoială, cultura organizaţională este nemijlocit influenţată de și conducător. N. Henry afirmă în „Administraţie publică şi afaceri publice", că managementul şi conducerea au aceeaşi importanţă în cadrul unei instituţii publice pentru că „fiecare sistem de acţiune implică o decizie asupra a ceea ce trebuie de făcut, crearea unor locuri de muncă noi pentru oameni şi a relaţiilor cu care să se rezolve punctele din agendă şi încercarea de a te asigura că acei oameni îşi îndeplinesc într-adevăr sarcinile". Dar practic fiecare realizează aceste sarcini în moduri absolut diferite. Conducerea realizează aceste sarcini prin trasarea unei direcţii – crearea unei viziuni – pentru organizaţie; aliniază oamenii astfel încît să poată implementa viziunea conducerii şi să le-

o comunice; motivează şi inspiră oamenii să-şi atingă viziunea, cu alte cuvinte, îi menţine în direcţia cea bună, în procesul de motivare. Responsabilitatea managementului este de a planifica şi a prevedea bugetul pentru direcţia trasată de conducere, a organiza şi angaja personalul, adică a crea structura organizaţională, a implementa planul, controla activităţile şi rezolva problemele care apar în procesul de realizare a planului. Importanţa relativă pentru instituţie a acestor funcţii ale conducerii şi ale administraţiei depinde de caracteristicile perioadelor de timp. În perioadele cu schimbări încete şi mediu calm, managementul are o importanţă mai mare, pe cînd în perioade cu schimbări rapide şi mediu tumultos, conducerii îi revine importanţa cea mai mare [38, p. 323].

Nu trebuie neglijată nici evaluarea administraţiei, care la fel ajută la înţelegerea valorilor ce formează cultura organizaţională a unei instituţii publice. H. A. Simon, V. A. Thompson şi D. W. Smithburg în lucrarea „Administraţia publică" notează că atunci cînd evaluăm administraţia sau oricare altă formă de comportament uman, evaluăm de fapt inteligenţa cu care oamenii fac o alegere dintre mai multe alternative care le sunt oferite. În formularea unor afirmaţii privitoare la programele administrative, ne ancorăm pe două părţi distinctive: măsura în care suntem de acord ori nu suntem de acord cu valorile pe care planul vrea să le impună sau să le sublinieze şi măsura în care considerăm că planul va fi eficient în obţinerea respectivelor valori [7, p.627]. Deşi adesea conducătorii introduc în organizaţii unele practici care întrunesc puţină valoare, inclusiv angajarea de personal necompetent, prin excluderea concursului, avînd efecte negative asupra climatului organizaţional, iar persoanele nou angajate se simt importante şi de neînlocuit, situaţie care aduce un impact mai puţin pozitiv comportamentului organizaţional, menţionăm noi. Trebuie de ţinut cont de faptul că, în realitate, comportamentul organizatoric constituie o parte atît de evidentă a experienţei cotidiene încît suntem foarte rar conştienţi de motive psihologice ale succesului sau eşecului acestuia. Uneori uităm că o instituţie reprezintă un grup de oameni care se comportă într-un anumit fel: aceşti oameni nu sunt nici unelte, nici maşini, ci au sentimente, speranţe, temeri. Comportamentul lor este supus diferitor influenţe care îşi au originea în trecut, pînă la momentul în care s-au născut, şi care îi afectează în numeroase moduri în orice moment. Comportamentul lor în instituţie este o rezultantă a acestor influenţe [7, p.93].

Relația dintre cultura organizațională și comportamentul organizațional este abordată de mai mulți cercetători și experți în domeniu. G. Johns notează că, comportamentul organizațional se referă la atitudinile și comportamentele indivizilor și grupurilor în organizație, studiul sistematic a atitudinilor și comportamentelor urmărind a asigura capacitatea de a înțelege cum să le conducem eficace și cum să le schimbăm. Comportamentul organizațional prevede studiul a ceea ce oamenii gîndesc, simt și fac în contexte organizaționale. Se poate observa, menționează M. Zlate în „Tratat de psihologie organizațional-managerială" cum sfera noțiunii de comportament organizațional este

îngustată (numai la atitudini și comportamente) sau extinsă (ce gîndesc, ce simt și ce fac oamenii) [39, p.38].

Dacă M. Zlate pune un accent deosebit pe aspectul comportamental al tuturor angajaţilor dintr-o organizaţie, ca factor important al fortificării culturii organizaţionale, în lucrarea „Metode administrative moderne" cercetătorii studiază îndeosebi impactul liderului asupra performanţelor organizaţionale. Se subliniază că în 1974 R. Stogdill în lucrarea „Handbook of Leadership" a întreprins o sinteză a 163 de studii pe marginea trăsăturilor factorilor de decizie, studii apărute în perioada anilor 1949-1974. S-a constatat că toate situaţiile de conducere se disting prin anumite caracteristici comune, iar tentativele de a identifica trăsăturile specifice necesare eficienţei, în orice situaţie de conducere, sunt perfect legitime. O listă minimală de calități ar înregimenta: inteligenţa, iniţiativa și siguranţa de sine, competenţa și autoritatea, optimismul, previziunea și consistenţa, generozitatea, supleţea și disciplina, puterea, însuşirea şi aplicarea realizărilor ştiinţei în materia conducerii [40, p.71]. Totuși, nu trebuie de exclus faptul că natura puterii într-o instituţie publică influenţează direct cultura organizaţională, deoarece este înţeleasă diferit de către indivizi. Astfel: deşi puterea este deseori percepută ca un fenomen ce se exercită de sus în jos de către cei care dețin autoritatea, în realitate, puterea instituţiei curge în toate direcţiile: exercitarea relaţiilor de putere de sus în jos în cadrul instituţiei poate fi mult mai dificilă decît exercitarea relaţiilor de putere cu superiorii, relaţiile de putere în cadrul instituţiei sunt dinamice şi nu statice, iar în multe instituţii absenţa puterii poate fi mai dăunătoare decît folosirea puterii [31, p.145-146].

Altă părere, pe care o susținem parțial, o regăsim în ideile lui E. Schein expuse în lucrarea „Organisational culture and leadership". Autorul se bazează mai mult pe istoricul organizației, lăsînd în umbră un aspect important pentru schimbarea și dezvoltarea culturii organizaționale - verticalitatea puterii. Autorul consideră că o caracteristică definitorie critică a unui grup constă în faptul că membrii săi au o istorie comună, iar orice unitate socială, care are o istorie comună va dezvolta și o cultură, iar puterea culturii depinde de stabilitatea grupului, de intensitatea emoțională a experiențelor istorice reale pe care membrii acestuia le-au împărțit și mai puțin de exercitarea relațiilor de putere [41, p. 11].

Considerăm necesar a sublinia și părerea lui V. Mocanu, care în lucrarea „Standarde de performanţă în administraţia publică locală" afirmă că, în principiu, conceptele moderne cu privire la administraţia publică abordează relaţia dintre administraţia publică şi populaţie din teritoriul administrat ca o relaţie dintre furnizor şi client. Administraţia publică locală reprezintă un furnizor de bunuri şi de servicii în scopul satisfacerii necesităţilor clienţilor, reprezentaţi prin populaţia colectivităţii date, care trebuie să beneficieze de aceste produse sau servicii. Astfel, în activitatea administraţiei publice sunt prezente diverse componente de activitate proprii sectorului privat, cum

ar fi: eficienţa şi eficacitatea, planificarea strategică, planul de marketing, indicatori de succes şi standarde de calitate. Profesionalizarea personalului din administraţia publică locală se poate obţine prin împrumutarea unor tehnici de maximizare a performanţelor, tehnici create în cadrul businessului privat. Prin aplicarea acestor principii se păstrează caracteristicile specifice ale administraţiei publice, mai ales, realizînd interesul public.

Urmărind eficientizarea administraţiei publice, s-a încercat de a face apel la standarde internaţionale de calitate, aplicabile universal autorităţilor administraţiei publice locale, care s-ar referi expres la indicatori de bună guvernare şi de calitate a serviciilor publice furnizate, calitatea reprezentînd, spre exemplu, măsura în care bunurile şi serviciile satisfac necesităţile oamenilor. Standardul internaţional ISO 8402:1994 defineşte calitatea ca ansamblu de caracteristici ale unei entităţi, care îi conferă aptitudinea de a satisface necesităţile exprimate şi implicite. În acest sens, calitatea serviciilor este dictată de gradul de satisfacere a nevoilor omului, fapt ce se reflectă prin eficienţa economică a fiecărei organizaţii în particular, iar tratată la general, în starea economică a societăţii. Managementul serviciilor este reglementat prin standardul ISO 9004-2, prin serviciu se subînţelege o activitate efectuată pentru o terţă persoană. Indicatorii principali, după care beneficiarii apreciază activitatea administraţiei publice, sunt următorii: primesc la timp serviciul solicitat; serviciul oferit corespunde cerinţelor beneficiarilor; lipsa reclamaţiilor privind calitatea şi oportunitatea serviciilor; prestarea serviciilor se bazează pe furnizor. Standardul ISO 9001 promovează adoptarea abordării bazate pe proces în dezvoltarea, implementarea şi îmbunătăţirea eficacităţii sistemului de management al calităţii, în scopul creşterii satisfacţiei clientului prin îndeplinirea cerinţelor sale [42, p.15-16]. Respectarea acestor standarde ar contribui esențial la transformări pozitive la nivel local, deoarece, conform opiniei lui L. Chiriac reflectată în lucrarea „Probleme actuale ale dezvoltării locale” în procesul de dezvoltare locală accentul este pus pe utilizarea creativă a ceea ce există valoros şi atractiv în comunitate, dar paralel şi pe identificarea metodelor prin care în comunitate pot fi atrase resurse din afară. La moment, la nivel central nu întotdeauna se ţine cont de principiile care se referă la respectarea specificului local, a valorilor şi tradiţiilor locale şi mai ales a opiniilor celor implicaţi, a liderilor locali. În Republica Moldova dezvoltarea comunitară, constituirea bugetelor locale, extinderea bazei fiscale, de impozitare a comunităţilor depinde direct de contextul naţional [11, p.6]. Adesea factorul politic influenţează liderii locali neglijînd specificul local al comunităţii. Totuşi, foarte mult depinde de liderul local, de capacitatea de a organiza şi a administra: organizarea şi administrarea sunt două componente ale funcţiilor managementului, care asigură realizarea optimă a obiectivelor propuse, a scopului major spre care se tinde, în limita resurselor disponibile, susține V. Mocanu. Aceste două funcţii ale managementului reprezintă o bază pentru evaluarea activităţii administraţiei publice locale şi

determină profilul administraţiei publice locale. Profilul autorităţilor publice locale descrie nu numai generalitatea performanţelor administraţiei publice locale, dar şi starea/situaţia sistemului de guvernare locală, menționează cercetătorul. Într-adevăr, gradul de descentralizare, structura, conceptualizarea, organizarea şi administrarea activităţilor în cadrul sistemului de administraţie publică locală creează profilul administraţiei, care se reflectă nemijlocit și asupra rezultatelor activităţii acesteia. Eficienţa organizării şi administrării activităţilor în domeniul administraţiei publice locale este influenţată direct și indirect atît de legislaţia în vigoare, cît şi de conceperea organizării şi administrării nemijlocit de către personalul din administraţia publică locală. Cu cît structura se dovedește a fi mai complexă şi mai confuză, cu atît nivelul birocraţiei este mai înalt, iar delimitarea responsabilităţilor devine neclară. Politica şi regulamentul intern influenţează atît activitatea, cît şi rezultatele, reflectîndu-se direct asupra culturii corporative şi a comportamentului funcţionarilor publici. Pregătirea profesională a funcţionarilor publici este un factor ce ţine de eficienţa recrutării personalului, cît şi de perfecţionarea periodică a acestora, în vederea prestării de servicii la un nivel profesionist înalt.

Semnificația organizării eficiente a activităţii administraţiei publice locale, începînd cu structura şi finalizînd cu logistica, reiese din necesitatea creării unui mecanism funcţional, viabil al administraţiei locale. Administraţia şi funcţionarii publici trebuie să fie pregătiţi în materie de organizare şi management, cunoştinţe de care mulţi aleşi locali nu dispun, deseori pentru că au fost aleşi pe criterii politice, fapt ce afectează calitatea activităţii administraţiei publice [42, p.32-33]. Revenind la rolul liderilor, menţionăm că, cultura organizaţională este direct influenţată de viziunile liderului care conduce autoritatea administraţiei publice. În acest context de aserțiuni, L. Chiriac în studiul „Leaderul de succes – factor decisiv în promovarea schimbării” menţionează că un adevărat lider este, la rîndul său, şi un manager extraordinar, diferenţa rezidă în viziunea, optica sa asupra echipei şi a lucrurilor care trebuie realizate; pe cînd un manager bun nu întotdeauna este un lider. Un cunoscut specialist în domeniu, B. Clegg, susţine că „un leader trebuie să fie în stare să ţină în mîină două hăţuri şi să fie, în acelaşi timp, şi conducător, şi manager. El trebuie să găsească puteri să inspire oamenii cu o viziune largă şi să acorde, în acelaşi timp, atenţia cuvenită detaliilor. Trebuie să fie capabil să renunţe complet la control şi, totuşi, să controleze situaţia. Trebuie să se bazeze pe el însăşi şi, în acelaşi timp, să acorde deplină încredere oamenilor pe care îi conduce, chiar şi atunci cînd nu sunt de acord cu el”. Valorile liderului, acţiunile și gîndurile se reflectă asupra echipei, instituţiei pe care o reprezintă. În acest context, marele M. Ghandi susţinea că liderul, conducătorul trebuie să fie însăşi schimbarea pe care doreşte s-o înfăptuiască [43, p.11-12]. Cu toate acestea, implicarea politicului în administrația publică poate determina indirect activitatea unei autorităţi a administraţiei publice locale. Sunt adesea întîlnite cazuri în care alesul

local, pe perioada mandatului, își schimbă preferințele politice, aderînd de la un partid la altul, doar pentru a putea obține anumite beneficii în folosul comunității, deoarece ceea ce se promite de partid, în timpul campaniei electorale, nu întotdeauna se realizează de fapt. Nu trebuie de exclus faptul că cultura organizațională poate fi influențată de către structura socială, valorile și tendințele membrilor unei instituții. Adesea un singur individ, prin atitudinea și comportamentul său, este capabil să influențeze negativ activitatea întregii organizații. Atitudinea sa demotivatoare poate fi un prim factor pentru ca alți angajați să-l urmeze, nemijlocit conducînd la ineficiență, poate apărea tensiune în interiorul instituției, cu tentă mai puțin pozitivă asupra climatului organizațional. T. Savca în articolul „Administraţia publică post modernistă şi Noul serviciu public" menționează că în contextul serviciului public în transformare administraţia publică ar trebui să înceapă cu recunoaşterea că o cetăţenie angajată şi luminată este esenţială pentru guvernarea democratică. Comportamentul uman se dovedește a fi nu doar subiect de discuţie al autointeresului, dar implică, totodată, valori, convingeri şi îngrijorare pentru alţii, cetăţenii fiind stăpînii guvernului, ei sunt capabili să acţioneze împreună pentru a realiza binele suprem. Prin urmare, Noul serviciu public urmăreşte să împărtăşească valorile şi interesele comune printr-un dialog larg şi un angajament cetăţenesc, serviciul public fiind privit ca extensiune a cetăţeniei. Însă, spre deosebire de Noul management public, construit pe astfel de concepţii economice cum ar fi maximalizarea interesului personal, Noul serviciul public practic este construit pe ideea interesului public, ideea servirii cetăţenilor de către administratorii publici şi de a deveni pe deplin angajat cu cei pe care îi servesc. Noul serviciu public comportă o viziune puternică pentru administratorii publici astăzi şi în viitor [44, p.29].

Schimbările calitative, notează I. Munteanu în lucrarea „Analiza funcţională a puterilor locale: metodă şi concept" în cadrul sistemului administraţiei publice inspirate direct de liderul care le iniţiază, reprezintă un catalizator pentru modernizarea sistemului politic de ansamblu. Promovarea unor metodologii inovatoare în dezvoltarea reformelor pe acest domeniu porneşte de la premisele teoretice care presupun că aceste schimbări nu pot fi posibile decît printr-o abordare holistică a sistemului şi nu prin abordări parţiale, unilaterale. O problemă de importanță majoră a domeniului de administrare publică în ţările aflate în tranziţie, precum şi în Republica Moldova în particular, ţine de faptul că deseori conceptul de reformă a fost substituit nemeritat cu abordări incomplete, fragmentate şi parţiale: reducerile mecanice de personal, comasarea structurilor şi utilizarea pîrghiilor administrative centrale pentru a apropia aparatul administrativ de cetăţean au fost utilizate frecvent în absenţa unor concepte efective de reformare a sectorului public, servind mai mult ca material propagandistic şi mai puţin ca strategie holistică pe domeniul administrării publice în ansamblul său, imposibil de realizat fără o creştere sistematică a capacităţilor umane şi

tehnice prin care aceste autorităţi publice furnizează servicii de calitate [45, p.30]. Considerăm că rolul liderului se dovedește a fi primordial, determinant, dat fiind că anume el va decide soarta şi bunăstarea unei comunităţi, acțiunile vor fi influenţate direct de cultura comunităţii respective. Atunci cînd cetăţenii trebuie să se implice, adesea ei nu o fac, crescînd posibilităţile de acaparare a puterii de către persoane care frecvent lucrează în interes de partid sau pentru a obţine profit propriu. Este indispensabil ca o comunitate să înţeleagă cît de importantă este implicarea, în special în perioada alegerilor, atunci cînd se decide soarta şi evoluţia întregii societăţi. Dat fiind că pregătirea civică a cetăţenilor Republicii Moldova se află la un nivel scăzut comparativ cu ţările occidentale, conform evaluărilor exprimate în lucrarea „Procesul electoral în Republica Moldova: realităţi, tendinţe şi perspective", de cele mai multe ori tehnologiile electorale chiar și eficiente din Occident nu aduc rezultatul scontat. Societăţile occidentale dispun de o cultură participativă ce se manifestă, cu predilecție, în rîndul clasei de mijloc, care militează pentru dreptate, respectarea drepturilor omului şi pentru o putere stabilă. Clasa medie este adeptă a reformelor bine gîndite şi nu acceptă anarhia, extremismul sau ilegalităţile în politică. Datorită acestui fapt, reprezentanţii clasei medii mereu votează pentru candidaţii care acţionează în scopul consolidării stabilităţii în societate, iar lipsa unei largi clase medii în societatea din Republica Moldova duce la absenteism, la dorinţa de a vota pentru actorii care oferă promisiuni irealizabile de a modifica lucrurile spre bine, precum şi la dezamăgirea în alegerile democratice ca instituţie [46, p.137.].

Totuși, specificăm noi, că pentru încurajarea coeziunii sociale, în perioada schimbărilor tumultuoase, intervenției publice, îi revine un rol substanțial, fapt atestat și în lucrarea „Metode şi tehnici cantitative în administraţia publică" elaborată de către D. Hincu şi N. Ene, care au încercat să prezinte amănunţit specificitatea managementului public, introducerea progresivă a noţiunii de management în interiorul instituţiilor publice fiind legată de cîteva evoluţii de fond: dezvoltarea intervenţiilor publice, care a făcut administraţia să fie interesată de domenii diferite de cele ce constituiau responsabilitatea sa în trecut şi să fie confruntată cu noi exigenţe; criticile aduse metodelor tradiţionale de gestionare a sectorului public, aflate într-o întîrziere esențială în raport cu evoluţia tehnicilor manageriale; evoluţii sociologice, care au condus la o anumită diluare a noţiunilor de bun public/serviciu public; presiuni economice şi bugetare, legate de fenomenul de precaritate/ „rarefiere" a alocaţiilor bugetare; presiuni din partea utilizatorilor de servicii publice, mult mai dispuşi să compare condiţiile de intervenţie publică cu cele din cadrul sectorului privat; presiuni legate, în perspectiva integrării europene, de necesitatea compatibilizării structurilor administrative [47, p.57]. Referindu-ne la fenomenul nivel de precaritate a alocaţiilor bugetare putem menţiona studiul lui I. Lapteacru, care în „Soluţii practice pentru descentralizarea fiscală" menționează că toate ţările din Europa Centrală şi de Sud-Est au trecut şi trec prin procese de

descentralizare locală. Rezultatele reformelor sunt diferite de la o ţară la alta, dar în nici una nu există riscul revenirii la situaţia care a precedat reformele, cum este cazul Republicii Moldova. În Republica Moldova practic nu există libertatea de luare a deciziilor la nivel local, sunt limitate resursele de venituri ale administraţiilor locale, este pierdută încrederea în aleşii locali [48, p.23].

În publicaţia „Controlul descentralizării şi reformele administraţiei publice în Europa Centrală şi de Est", autorul G. Peteri susține că deoarece implementarea reformelor structurale în administrarea centrală de stat poate oferi condiţii mult mai bune pentru o implementare reușită a politicilor de descentralizare, există o conexiune puternică între reforma administraţiei publice şi descentralizare. De fapt, nu se analizează frecvent legătura dintre reforma administraţiei publice şi descentralizare, reforma administraţiei publice este privită ca fiind o problemă a administraţiei centrale și nu este considerată relevantă pentru politicile de descentralizare. Totuşi, construirea sistemelor de administraţie publică poate oferi o stimulare pentru dezvoltarea competenţelor profesionale la nivel local şi, totodată, poate întîrzia crearea unui cadru profesional viabil pentru funcţionarii autorităţilor locale. Conexiunea dintre dezvoltarea administraţiei publice şi formarea unor competenţe la nivel local se bazează în mare măsură pe modul în care legislaţia administraţiei publice centrale se pliază eficient pe condiţiile de muncă ale autorităţilor locale. La nivelul autoguvernării locale, este nevoie de soluţii inovatoare, care să rezolve problema competenţelor profesionale ale personalului angajat, primordialitatea revenind competenţelor. Pentru ca politicile de descentralizare să aibă rezultate mult mai bune, trebuie să se acorde mai multă atenţie problemei calităţii personalului angajat [9, p.48]. A. Sîmboteanu în compartimentul „Administraţia publică locală" din volumul „Republica Moldova pe calea modernizării: Studiu enciclopedic" acreditează supoziția care prevede că pentru a înlătura toate lacunele din sfera descentralizării, se întrevede indispensabilitatea activizării organizatorice şi funcţionale a cadrului instituțional preocupat de problemele complexe ale descentralizării, în special a Guvernului prin Comisia Paritară pentru Descentralizare, a Cancelariei de Stat prin Direcţia Politici de Descentralizare şi Administrare Locală, Autorităţilor Administraţiei Publice Centrale, Autorităţilor Administraţiei Publice Locale, precum şi a Societăţii civile [49, p.187].

Th. Tip O'Neil afirmă că „toată politica este locală". Fiind mulţi ani preşedinte al Camerei Reprezentanţilor din legislativul Statelor Unite ale Americii, se referea la relaţia dintre alegători şi reprezentanţii lor într-o democraţie, dar s-a pronunțat și într-un sens mult mai extins, vizînd sistemul de guvernămînt american: cel mai frecvent asupra vieţii cetăţeanului american obişnuit cea mai mare influenţă o au deciziile celor aproape 500.000 de funcţionari publici aleşi la nivel local. Administraţia locală este deosebit de puternică în America, în parte fiindcă prin Constituția din anul 1787, se stabilește un sistem de partajare a puterii între nivelurile de guvernare, sistem ce

a ajuns să fie cunoscut sub numele de federalism. Constituţia Statelor Unite enumeră atribuțiile guvernului federal, iar funcțiile care nu sunt menţionate în mod expres, sunt rezervate statelor, ca subiecți ai federației. La rîndul său, constituţia fiecărui stat stabileşte prerogativele unităţilor administraţiei locale. Pe lîngă Guvernul naţional şi 50 de Guverne statale, există peste 87.000 de administraţii locale, iar fiecare autoritate în forma sa de comitate, municipalităţi, oraşe şi comune, dispune de puterea de a institui taxe, de a-şi alege propriii funcţionari şi de a acţiona în sfera sa de competență. Acest vast sistem descentralizat duce la o oarecare redundanţă şi, uneori la confuzie, dar în compensaţie, are avantajul de a încuraja deprinderile participării democratice. Federalismul, aşa cum este practicat de americani, menționează politologul Th. Anton în American Federalism and Public Policy: How the system Works, reflectă o supoziție pe larg împărtăşită prin participarea cetăţenilor la afacerile publice, prezintă o virtute civică majoră. Afirmarea acestei virtuţi necesită prilejuri de a dezbate şi defini chestiuni de interes public: de aici şi existenţa administraţiilor ale căror responsabilităţi se suprapun, dar a căror prezenţă garantează că ocaziile de a participa vor fi cu regularitate şi numeroase [50, p.1].

Suntem de părere că în orice ţară schimbările sunt mai greu acceptate atît de cetăţeni, cît şi de cei care încearcă să implementeze aceste schimbări, pe motivul că factorul uman involuntar respinge uneori lucruri care nu este deprins să le vadă sau să le realizeze. Drept exemplu poate fi reliefarea unor schimbări esenţiale care au avut loc în cultura politică americană. F. E. Rourke în articolul „Administraţia americană în condiţiile cadrului politic în curs de schimbare” susține că schimbările considerabile din cadrul culturii politice americane din ultimele decenii au îngreunat cu mult viaţa agenţiilor administrative naţionale şi au complicat sarcina funcţionarilor executivi responsabili pentru gestionarea activităţii acestor agenţii. Agenţiile guvernamentale au trebuit să reacţioneze la cererea continuă a populaţiei pentru servicii guvernamentale şi o gamă extinsă de mijloace de control asupra activităţilor sociale şi economice din societatea americană. Această cerinţă dublă a societăţii a persistat chiar şi în condițiile protestelor antiguvernamentale drastice, faptul că agenţiile guvernamentale se confruntă cu probleme la îndeplinirea sarcinilor ce le revin nu a reprezentat niciodată o preocupare serioasă a democraţiei americane. Însă nici o retorică antiadministrativă nu poate camufla faptul că elaborarea eficientă a politicilor la nivel naţional în Statele Unite, ca şi în alte ţări democratice, este posibilă dacă reprezentanţii aleşi responsabili pentru luarea deciziilor politice primesc cît mai mult ajutor de la organizaţiile permanente ale guvernului. Astfel, principala problemă examinată este schimbarea culturii politice americane şi modul în care a afectat capacitatea funcţionarului public de carieră de a acorda această asistenţă.

În politica americană modernă au avut loc trei schimbări esenţiale care au avut un impact major asupra rolului administraţiei în procesul de elaborare şi implementare a politicilor. Prima

schimbare ține de sistemul „guvernului divizat”, care predomină în prezent la nivel naţional – un obicei adoptat de americanii în ultimul timp de a alege un partid politic în calitate de preşedinţie şi altul, majoritar, în una sau ambele camere ale Congresului. A doua schimbare importantă este ascensiunea mişcărilor politice şi a grupurilor de lobby de interes public în viaţa politică. A treia schimbare constă în faptul că Statele Unite, ca şi majoritatea statelor din lume, au intrat în epoca volatilităţii politice. Schimbările dramatice în orientarea programelor guvernamentale au devenit atît de obişnuite, încît modelele vechi de prognozare a schimbării incrementale sau treptate a politicilor publice par din ce în ce mai neactuale [51, p.88-89]. Într-adevăr, aceste schimbări au avut unele succese în Statele Unite, dar nu este exclus faptul că fiind preluate de către alte ţări să ducă doar la eşec. Fiecare stat îşi are create valorile naţionale, tradiţiile şi specificul autorităţilor administraţiei publice locale și deci, esenţial ar fi ca liderii locali să ţină cont de acest fapt şi să încerce a implementa anumite acţiuni prin strategii care ar avea rezultatul scontat. „Multe strategii privind diversitatea eşuează, deoarece nu sunt integrate într-o abordare managerială mai largă care să țină cont unde se află instituţia şi unde se va afla ea în viitor”, afirmă S. M. Ospina în articolul „Valorificarea perspectivei diversităţii”. Acest diagnostic este indispensabil în scopul elaborării strategiilor adecvate legate de diversitate pentru fiecare etapă de dezvoltare a unei instituţii. Într-adevăr, mişcarea de la o etapă la alta necesită îndeplinirea a cel puţin patru sarcini esenţiale. Prima prevede expres că toate părţile din respective instituţie trebuie să recunoască beneficiile sporirii diversităţii forţei de muncă. Numai după aceasta ele se pot implica în realizarea celei de-a doua: diversificarea forţei de muncă. A treia presupune că odată cu acumularea masei critice, managerii trebuie să identifice strategii pentru a motiva, a dezvolta şi a remunera reprezentanţii individuali ai forţei de muncă echitabil. A patra sarcină constă în creşterea satisfacerii interesului cetăţeanului în raport cu scopurile strategice ale instituţiei publice [52, p.302]. Luînd în calcul aceste sarcini, nu vom exclude nici funcţiile administraţiei, care influenţează nemijlocit cultura organizaţională a unei instituţii publice. În lucrarea lui I. Alexandru ,,Criza administraţiei” găsim o caracteristică amplă a funcţiilor administraţiei, caracterizată ca o activitate organizatorică, ca un intermediar în planul conducerii politice şi în planul unde se realizează valorile politice, deciziile politice. Această caracteristică nu exclude activitatea de conducere în administraţia publică. Pornind de la asemenea observaţii de ordin general, voi defini următoarele funcţii ale administraţiei publice în cadrul sistemului social global.

Pe prim plan se află principala funcţie, determinată de poziţia deţinută de administraţie în raport cu puterea politică, şi anume cea de mecanism intermediar de exercitare a prerogativelor, avînd drept menire de a organiza şi a asigura realizarea atribuţiilor, folosind, în ultimă instanţă, autoritatea disponibilă sau chiar constrîngerea. Această funcţie primară are mai multe laturi, cum

ar fi: pregătirea deciziilor politice, colaborarea la adoptarea lor; organizarea executării deciziilor politice; executarea deciziilor politice; asigurarea executării deciziilor politice, care se realizează fie prin convingere, fie la nevoie, folosind forţa de constrîngere; purtător al cererilor, dorinţelor şi nevoilor legitime ale membrilor societăţii în faţa autorităţilor competente a adopta decizii pe marginea lor. Toate aceste funcţii subliniază rolul administraţiei publice de colaborator al puterii politice în organizarea societăţii şi reglementarea funcţionării ei.

Pe un plan mai îndepărtat pot fi conturate funcţiile derivate ale administraţiei publice care se referă la scopurile acţiunilor desfăşurate. În condiţiile statului de drept administraţia publică urmărește drept scop înfăptuirea deciziei politice, reflectată în legi şi celelalte acte normative ale autorităţilor statului şi ale colectivităţilor locale. În acest plan pot fi distinse următoarele funcţii: instrument de conservare a valorilor materiale şi spirituale ale societăţii; organizare şi coordonare a adaptărilor care se impun datorită transformării ce se produc inerent în evoluţia componentelor societăţii [53, p.41-42]. Însă nu putem exclude faptul că, în principiu, cultura organizaţională în cadrul autorităţilor publice locale se dovedește a fi direct influenţată de cultura politică, modul şi împrejurările în care se pot forma cetăţeni conştienţi, se bazează frecvent pe faptă şi pe vorbă, menționează A. Mungiu-Pippidi şi S. Ioniță în lucrarea de referință „Politici publice. Teorie şi practică” [54, p.16].

În statele unitare, menționează V. Vedinaş în lucrarea de referință „Drept administrativ şi instituţii politico-administrative”, s-a înţeles în timp că monopolul centrului asupra teritoriului nu reprezintă cea mai bună soluţie, fiind firesc ca dreptul de a decide cu privire la problemele locale să aparţină celor care sunt cel mai aproape de ele, care cunosc cel mai bine realităţile economice, politice, sociale și, implicit, riscul de a greşi se diminuează. Acest lucru poate fi realizat fie prin intermediul desconcentrării, fie prin descentralizare. Diferenţa între cele două forme nu este o diferenţă de grad, în ambele cazuri decizia fiind luată de organele din teritoriu. Diferenţa este de natură a organelor respective, în prima situaţie fiind vorba despre organele statale, pe cînd în cea de-a doua, de organele autonome locale [55, p.361]. V. Negruţ în „Drept administrativ” subliniază că statul unitar este centralizat din punct de vedere politic, însă din punct de vedere administrativ putem vorbi de mai multe regimuri juridice în relaţiile dintre centru şi teritoriu. În același sens de idei, A. Iorgovan susține că organizarea administrativă nu exprimă numai centralizare sau numai descentralizare, existînd întotdeauna un dozaj între una şi alta, diferenţa dintre o ţară sau alta constînd în partea recunoscută descentralizării, fapt ce determină originalitatea administraţiei din fiecare ţară [56, p.45].

Suntem de acord cu părerea D. Apostol Tofan, care menţionează în lucrarea „Instituţii administrative europene” că valorile politice implementate de autorităţile administraţiei publice

locale sunt cele care corespund mai bine cu interesele colectivităţilor teritoriale locale pe care le reprezintă. Din acest motiv, autoritățile locale trebuie să dețină cea mai mare parte a atribuţiilor necesare pentru rezolvarea problemelor locale sau, cu alte cuvinte, să beneficieze de competenţă administrativă generală, pe care să o exercite autonom, dispunînd de resursele necesare [57, p. 130]. În manualul „Reforma managementului public" C. Pollitt şi G. Bouckaert afirmă precum că există o frontieră între managementul public şi politică. Unii consideră că managementul, în sens de administraţie publică, modernizată, invadează politica şi preia anumite zone din teritoriul politic. Alţi specialiști în aparent contrast, sugerează că reforma managerială a fost un vehicul prin intermediul căruia politicienii cu funcţii executive au obţinut mai multă putere asupra celor cu funcţii oficiale. În termenii majorităţii definiţiilor contemporane, „politica" nu se limitează la anumite persoane (politicieni aleşi) sau la arene specializate în care are loc o anumită acţiune. De obicei, politica este definită de activităţile implicate, pe cînd în mod special, activitatea politică este ceea care implică exerciţiul puterii şi, mai ales, mobilizarea diferitor tipuri de resurse pentru a atinge un set de obiective, propuse într-o situaţie în care interesele diferitor părţi implicate se află într-un conflict potenţial sau real [58, p.58]. Cu toate acestea, interesul fundamental ar trebui să se concentreze asupra performanţei comunităţii, asupra rolurilor şi performanţei cetăţenilor şi asupra rolului administraţiei publice de a crea şi susţine relaţii între cetăţeni şi instituţiile care îi guvernează, notează L. E. Lynn jr. în lucrarea „Managementul public ca artă, ştiinţă şi profesie" [59, p.47]. Sugestii importante la acest subiect se regăsesc în articolul „Interconexiuni teoretico-metodologice şi aplicative în evoluţia reformei administraţiei publice din Republica Moldova" elaborat de A. Sîmboteanu, care afirmă că pentru a soluţiona problemele din cadrul administraţiei publice locale se cere îmbunătăţirea sistemului de alegeri la nivelul administraţiei publice locale, astfel să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea şi competenţa aleşilor locali, identificarea unor modalităţi de responsabilizare a aleşilor locali în vederea consolidării legăturii lor cu cetăţenii, eficientizarea activităţii consiliilor locale şi scăderea costurilor de funcţionare a acestora, lărgirea participării publice în procesul de luare a deciziilor la nivel local, clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, a sistemului de audit, cu respectarea strictă a prevederilor legale privind autonomia locală [60, p.9], dar și obligativitatea auditării permanente a culturii organizaționale, adăugăm noi. Cultura organizațională oferă angajaților simțul identității, angajîndu-se să realizeze cu maximă eficiență sarcinile care le dețin, notează C. Kim și K. Robert în „Диагностика и изменение организационной культуры" [61, p.44].

Revenind la problema birocrației abordată mai sus, vom nota că P. Varzari în monografia „Elita politică și birocrația în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republicii Moldova)" menționează că birocrația ca parte componentă a sistemului politico-administrativ al

statului, se află în permanentă schimbare sub impactul mai multor factori obiectivi (economic, politic, social) și subiectivi (actorii politici, agenții guvernamentali). Prin modificarea birocrației, considerat un grup social distinct, avînd interese și orientări valorice, se subînțelege modificarea și transformarea caracteristicilor de activitate profesională a funcționarilor publici, urmărindu-se reprezentarea cît mai adecvată în sistemul administrativ, menținerea standardelor profesionale în serviciul public, respectarea deontologiei funcției publice, toate aceste obiective fiind îndreptate spre asigurarea bunei funcționări a sistemului de administrare și randamentului sporit al corpului de administratori [62, p.285]. Concluzia magistrală intens promovată cu argumentele de rigoare este că birocrația fiind un sistem de administrare și un sistem de guvernare a statului, asistat de un aparat funcționăresc specializat, solicită iminent reglementare și control din partea societății, inclusiv prin aprofundarea procesului democratic conform rigorilor europene. Trebuie de precizat că în monografie este abordată cu precădere birocrația ca fenomen, însă trăsăturile caracteristice se extind în mod inevitabil și asupra corpului din cadrul administrației publice locale, făcînd uz de categoria dialectică „general și particular".

Suntem de părere că există o interconexiune și o interdependență continuă între democrația unui stat și birocrația instituțiilor prezente în stat. Teoreticienii politici contemporani, examinînd sistemul relațiilor de putere al societății, scot în evidență avantajele democrației (avînd următoarele elemente: participarea efectivă a populației la procesul de adoptare a deciziilor, prezența unor elite care guvernează societatea cu sprijinul acestei, guvernare ce presupune responsabilitate și limite, prezența mai multor forțe politice legal recunoscute care luptă pentru accederea, exercitarea și menținerea puterii politice; structurarea unei ideologii de guvernare mai mult sau mai puțin bine definită, organizarea instituțiilor pe principiul separației puterilor în stat și structurarea relațiilor dintre acestea, existența unor principii care se află la baza democratizării, cum ar fi principiul descentralizării, principiul autonomiei locale, specificarea exhaustivă a unor drepturi și libertăți fundamentale, economia de piață unde liberul schimb conduce la o dezvoltare economică), dar și dezavantajele regimului democratic (existența unui aparat birocratic puternic prin distribuția de posturi publice în scopul recrutării sau fidelității clientelei politice, extinderea corupției și altor fenomene negative contemporane ce împinge sistemul comunicării politice către disimulare…) [63, p.112]. Suntem de acord cu aceste afirmații, dat fiind că într-un stat democratic puterea trebuie să se afle în mîinile poporului, nu în mîna instituțiilor birocratice, conduse de elita politică, care recrutează continuu clientela politică, rezumîndu-se doar la realizarea intereselor de partid sau a lor personale. Fiecare autoritate a administrației publice trebuie să se bazeze pe prevederile art. 2 din Constituția Republicii Moldova, care stipulează expres că „suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative" [64, p.1].

L. Braga în compartimentul „Cultura politică” din cadrul culegerii „Republica Moldova pe calea modernizării: Studiu enciclopedic” supune investigațiilor cultura politică din societatea de tranziție a Republicii Moldova, fiind, prin definiție, una de tip tranzitoriu, manifestîndu-se ca „o cultură de criză în condițiile trecerii de la o epocă la alta”. În acest sens de idei, cultura politică din Republica Moldova se caracterizează prin lipsa unui sistem clar structurat al orientărilor valorice, tipul culturii de tranziție, reprezentînd produs complex al interacțiunii diverselor valori politice, directive și standarde de activități politice [15, p.359]. Ca și în cazul precedent, nu este abordată cultura organizațională în cadrul administrației publice locale, ci sunt reliefate trăsăturile generale ale fenomenului, dar care permit de a determina generalul, adică fondul de orientări și de norme formator al suportului și al mediului pe care se construiește particularul și sectorialul.

Astfel, administraţia publică locală, ca orice instituţie, se constituie ca un model stabilizat de interacţiune, cunoscut, practicat şi acceptat în mod constant de agenţii sociali, ca un organism care are statut, reguli de funcţionare stabilite prin regulamente şi/sau legi, avînd funcţia socială de a satisface anumite nevoi colective, asigurînd dezvoltarea economică și social-culturală a unităţii administrativ-teritoriale pe care o reprezintă, menţinînd ordinea publică [65].

Așadar, indiferent de perioada de cercetare a acestui spectru de probleme, precum şi de cercetătorii care au studiat activitatea respectivă este necesar a se ţine cont că administraţia publică locală este domeniul care realizează interesul locuitorilor unei autorități administrativ teritoriale, un punct de sprijin a cetăţenilor prin asigurarea de servicii publice. Literatura de specialitate atestă că, conceptul de administraţie publică locală ar părea unul simplu, totuşi din multitudinea de noţiuni pe care le găsim la diverşi autori se observă că administraţia publică este supusă mai multor factori sociali, economici şi politici care o modelează, creează individualitatea. Conceptualizînd-o, îi înţelegem esenţa, puterea şi rolul asupra vieţii sociale.

1.2. Repere conceptuale și teoretico-metodologice de investigație a culturii organizaţionale în structurile administrației publice locale

Referindu-ne lapidar, pentru o succintă introducere, la definirea şi etimologia termenului de cultură, vom menţiona că au fost elaborate circa 250 de definiţii, prima fiind formulată în anul 1871 de E. Tylor în „Primitive culture”, desemnînd, potrivit lui P. Varzari, complexul care include cunoaşterea, credinţa, arta, moravurile, legea, obiceiurile şi alte capacităţi şi deprinderi dobîndite de om ca membru al societăţii [14, p.119]. În spaţiul modern al iluminismului francez, termenul de cultură reprezenta unele valori înrădăcinate în „starea naturală”, pe cînd în mediul german, cultura reprezenta suma activităţilor spirituale, interiorizate, viaţa subiectivă. Termenul este folosit cu frecvență mai mare, pentru a desemna fondul reprezentărilor unui popor, cu valorile şi viaţa lui spirituală, constituite istoric, pe cînd paradigma raţionalistă a universalismului clasic este respinsă

în favoarea unei viziuni istoricizante şi relativismului cultural: în Statele Unite ale Americii, unde tradiţia gîndirii antropologice este puternică, cultura a definit „modul de viaţă” al unui popor [66]. Prin cultură se modelează personalitatea umană, transmiţînd modele comportamentale, atitudini sociale, reacţii dobîndite şi învăţate, cultura păstrează experienţa socială şi cognitivă, deţine formele în care se exprimă conştiinţa de sine a unei societăţi, elaborează şi întreţine mecanismele prin care se afirmă creaţia umană. Cultura nu se dovedește a fi ceva adiacent condiţiilor materiale sau un lux, ci latura indispensabilă existenţei umane, sistem de creaţii care răspund unor cerinţe existenţiale concrete. Cultura este un patrimoniu al valorilor, un univers axiologic în care omul îşi dobîndeşte demnitatea sa. In cultură omul se întîlneşte mereu cu sine însuşi [67], de aceea cercetătorii au început a pune accent pe studierea componentelor de bază ale culturii în organizație din punct de vedere teoretic și practic, ca parte componentă a teoriei organizaționale.

Noțiunea de cultură se află într-o interdependență cu noțiunea de progres. Fondatorul filosofiei clasice germane Im. Kant numea cultura drept perfecțiune a rațiunii și înțelegea progresul ca o dezvoltare a culturii [68, p.19]. În viziunea lui L. White, reprezentant al neoevoluționismului, cultura este modul de cucerire a lumii, transformare și reglare a proceselor naturale cu ajutorul simbolurilor [68, p.23]. Actualmente studiul culturii distinge abordarea axiologică, care se reduce la determinarea culturii ca totalitate a valorilor materiale și spirituale elaborate de umanitate. Altă abordare se dovedește a fi cea praxiologică/acțională, conform căreia, cultura se tratează ca mijloc specific al activității oamenilor,cuprinzînd și creativitatea. Abordarea dialogică prevede că, cultura reprezintă un proces și un rezultat al dialogului cu alte culturi și simultan al dialogului intern dintre diversele ei elemente [68, p.28-30].

Sistemul cultural este considerat ca fiind un produs al acțiunii, un factor care condiționează elementele viitoarei acțiuni. În definirea termenului de cultură se mai evidențiază alte aspecte, cum ar fi: furnizează răspunsuri pentru toate acțiunile individului în problemele vieții, oferă mijloacele de acțiune cu mediul înconjurător; aduce liniște individului, îl orientează în ansamblul de tradiții religioase și folclorice; influențează mediul ambiant; prezintă în sine un sistem de valori și norme; totalitatea valorilor materiale și spirituale create de omenire și a instituțiilor necesare pentru aceste valori; posedă cunoștințe variate în diverse domenii: totalitatea acestor cunoștințe; nivelul ridicat de dezvoltare intelectuală la care tinde cineva; sistemul de valori, convingeri, tradiții și norme de comportament comune unice pentru un anumit grup de oameni [68, p. 41].

Cultura la nivel general, cît și particular în cadrul unei organizații reprezintă modalitatea de exprimare fie a progresului, fie a regresului. Orice organizație tinde să-și perfecționeze continuu cultura în vederea obținerii celui mai bun rezultat în comparație cu alte entități. Totodată, cultura depinde în mare parte de managementul organizațional. Nu există o dată exactă care să poată fi reţinută pentru primele preocupări privind modul de funcţionare a organizaţiilor sau cum ar trebui

să fie structurate sau conduse. Primele scrieri despre management şi despre organizaţii îşi găsesc originile în trecut odată cu apariţia comerţului. Aristotel a fost primul care a scris despre importanța culturii sistemului de management, iar N. Machiavelli este cel care a oferit lumii analiza definitivă a folosirii puterii. Din scrierile cugetătorilor antici mai mulţi analişti care s-au ocupat de originile teoriei organizaţionale au identificat începuturile sistemului antreprenorial din Marea Britanie din secolul al XVIII-lea, dar şi punctul de plecare al organizaţiilor economice complexe, al domeniului teoriei organizaţionale. De fapt, teoriile organizaţionale clasice au fost primele teorii de acest gen, considerate tradiţionale, şi continuă să fie baza pe care alte şcoli organizaţionale s-au construit.

Henri Fayol a fost cel care a dezvoltat prima teorie cuprinzătoare a managementului în „Teoria gestiunii administrative". H. Fayol face repartiţia activităţilor pentru fiecare persoană din întreprindere (indiferent de locul său în ierarhie) şi trage două concluzii: *activităţile administrative sunt prezente peste tot* şi au o pondere din ce în ce mai mare pe măsura avansării în ierarhie, astfel că *pentru persoanele din nivelurile superioare ale ierarhiei devine obligatorie studierea ştiinţei administraţiei*. Autorul se concentrează pe analiza activităţilor administrative, considerînd că celelalte activităţi nu au nevoie de teoretizare, pe cînd în domeniul administrativ lipseşte o doctrină specifică. H. Fayol a stabilit în urma analizei unele principii de administrare cu o largă valabilitate: diviziunea muncii, unitatea de comandă, unitatea de conducere, gradul de descentralizare, ordine materială şi morală, autoritate şi disciplină, subordonarea interesului individual interesului general, echitatea, stabilitatea şi unitatea personalului şi iniţiativa.

F. Taylor, fondatorul teoriei managementului științific și a organizării științifice a muncii, a dezvoltat studiile timp-şi-mişcare, sub numele „taylorism" sau „sistemul taylor". „Taylorismul" sau managementul ştiinţific care a urmat nu a fost o invenţie singulară, ci, mai degrabă, o serie de metode create de F. Taylor şi asociaţii lui pentru a creşte eficiența şi viteza producţiei industriale. F. Taylor a avut un efect profund, aproape revoluţionar, asupra domeniului administraţiei publice şi a businessului, cîştigînd încredere pentru ideea că operaţiile organizaţionale pot fi planificate şi controlate sistematic de experţi folosind principiile ştiinţifice [69]. Astfel, organizarea științifică a muncii, expusă de către F. Taylor, presupune organizarea muncii pe baza realizărilor științifice și experienței avansate, puse în aplicare sistematic în producție, permițînd combinarea eficientă a tehnologiei și factorului uman într-un singur proces de producție, ceea ce permite îmbunătățirea productivității și păstrarea securității și sănătății oamenilor [70].

Încercînd să identifice temeiurile pentru care oamenii acceptă legitimitatea autorităţii, M. Weber a ajuns la descrierea a trei tipuri „pure" de organizaţii: organizaţia centrată pe lider (liderul carismatic), organizaţia patriarhală (tipul tradiţional) şi organizaţia birocratică (tipul raţional-legal) [69].Teoria birocratică a lui M. Weber explică faptul că caracteristicile birocratice ale organizației influenţează comportamentul indivizilor, clienţi sau birocraţi deopotrivă, care interacţionează cu

ei [69]. După cel de-al Doilea război mondial, au apărut critici ale teoriilor clasice: specializarea strictă este incompatibilă cu nevoile umane de creştere şi dezvoltare; centralizarea puternică nu reuşeşte să folosească ideile şi cunoştinţele membrilor aflaţi la nivelurile inferioare ale ierarhiei; regulile foarte stricte şi practic impersonale conduc membrii să adopte nivelul de performanţă minim; specializarea puternică îi împiedică pe salariaţi să vadă scopurile generale ale organizaţiei date.

Criticile au rădăcini mai adînci, în anii 1920-1930, cînd îşi desfăşoară activitatea primii reprezentanţi ai şcolii relaţiilor umane – G. Mayo şi F. Roethlisberger. Descoperind rolul structurii informale în cadrul organizaţiilor, şcoala relaţiilor umane a contribuit la zdruncinarea asumpţiilor teoriilor clasice. În viaţa grupului se desfăşoară nu numai fenomene şi comportamente intenţionate, raţionale, ci şi unele neintenţionate, care nu pot fi anticipate şi, mai ales, care scapă de sub control. Teoria relaţiilor umane denotă că ipoteza gloatei, în sensul că individul urmăreşte propriul interes meschin, este falsă. Oamenii au nevoi sociale, de apartenenţă şi identitate psihosocială [71].

Notăm că fiecare dintre aceste teorii a avut aportul său, însă schimbările sociale implică alte valori și atitudini. Este cert că elementele culturii organizaționale nu aveau caracteristici similare nici în perioada sus menționată, nici la moment, evoluția se produce în funcție de progresele care se înregistrează în organizații.

Din anii ’70 ai secolului XX cercetările organizaţionale au început să folosească concepte culturale în analiza comportamentului organizaţiilor. Astfel, sintagma „cultură organizaţională” a fost introdusă de A. Pettigrew în 1979 prin lucrarea „On studying organizational culture”. Studiul se referea la evoluția unei şcoli engleze de la înfiinţare în 1934 pînă în 1975, cînd autorul a cules ultimele date, sub influenţa unor evenimente care au fost percepute de membrii organizaţiei ca evenimente critice. A. Pettigrew a definit cultura organizațională ca fiind un sistem de semnificații publice și colective care sunt acceptate de un grup la un moment dat. Acest concept s-a bucurat de o creștere semnificativă a popularității la începutul anilor’80, relevante, în acest sens, fiind studiile lui D. Terrence și A. Kennedy ,,Cultura organizațională, rituri și ritualuri în viața organizațională”, P.Thomas și W. Richard ,,În căutarea excelenței. Lecții de la cele mai bine administrate companii americane” și H. Geert ,,Culture’s Consequences”, care au generat o explozie a cercetărilor asupra conceptului de cultură organizațională. Un număr tot mai mare de cercetători, oameni de afaceri şi media au început să-și îndrepte atenţia asupra conceptului de cultură organizaţională, o serie de studii punînd în evidenţă o varietate mare de relaţii între cultura organizaţională şi rezultatele sau funcţiile organizaţiei. Productivitatea personală, rezultatele financiare ale organizaţiei, planificarea strategică şi implementarea strategiilor, procesele de recrutare şi de selecţie, inovaţia sunt puse în relaţie cu fenomenul culturii organizaţionale. De fapt, cultura a devenit un element important, luat în considerare la dezvoltarea economică şi a afacerilor, reprezentînd modul de individualizare a

unui grup de persoane în cadrul organizaţiei, poartă caracteristici ale culturii naţionale, aderenții săi fiind rezultat al unor stereotipuri culturale specifice [72, p. 9 - 10].

Interesul provocat faţă de această nouă latură a practicii politice şi manageriale s-a soldat în plan conceptual-teoretic cu numeroase încercări de a o delimita de altele şi defini. Dicționarul Petit Robert definește cultura, în general, ca pe un „ansamblu de forme de comportament create în societăţile umane". Prin asociere, cultura organizaţională este definită ca fiind „un ansamblu de forme de comportament, create într-o instituţie". O definiţie mai amplă a culturii organizaţionale este elaborată de E. Schein, citat de către C. Roşca şi M. Varzaru, numind-o „ansamblul ipotezelor de bază pe care un grup le-a inventat, descoperit sau dezvoltat, învăţînd să facă faţă problemelor de adaptare externă şi de integrare internă care s-au derulat suficient de bine pentru a fi considerate valide şi deci, pentru a fi învăţate de nou-veniţi ca fiind maniera corectă de a gîndi, de a percepe şi de a simţi vizavi de aceste probleme" [73, p.332-333].

În urma cercetărilor complexe pe care le-a efectuat, E. Schein, invocat de E. Burduş, Gh. Căprărescu şi M. Vasilescu, a formulat definiţia culturii organizaţionale bazîndu-se pe următorul fond: regulile de comportament observate cînd oamenii se întîlnesc, cum ar fi limbajul folosit şi modalităţile de exprimare a stimei şi respectului; normele care se dezvoltă în cadrul echipei de lucru; valorile dominante adoptate de instituţii; filosofia care călăuzeşte politica unei instituţii faţă de proprii angajaţi şi solicitanţi; regulile statornicite în administraţie pentru funcţionare eficientă; spiritul şi climatul prezente în autoritate, exprimate prin design, confort şi felul în care membrii instituţiei stabilesc contact cu cei din afară [74, p.182]. M. Vlasceanu adaugă la aceasta abilităţi personale, respectiv acele competenţe specifice care se aşteaptă a fi aplicate de membrii autorităţii în îndeplinirea sarcinilor de muncă şi în relaţiile cu cei din afară; semnificaţii activate, moduri de înţelegere a evenimentelor cotidiene sau a îndeplinirii sarcinilor de muncă; metafore şi simboluri, configurate în idei, sentimente, trăiri sau imagini despre sine şi despre fenomene din organizaţie, care se manifestă în viaţa cotidiană [75, p.266].

Potrivit aserțiunilor lui N. Oliver şi J. Lowe, citaţi de O. Niculescu şi I. Verboncu, cultura organizaţională constă dintr-un set de credinţe, împărtăşite de cea mai mare parte a personalului unei organizaţii, referitoare la cum oamenii ar trebui să se comporte în procesul muncii şi la cele mai importante scopuri şi sarcini care trebuie de realizat. O definire esențial mai cuprinzătoare a culturii organizaţionale este propusă de către alţi doi cercetători, M. J. Stahl şi D. W. Grigsby, în ale căror accepţie, cultura organizaţională desemnează un ansamblu de valori, credinţe şi sensuri majore împărtăşite de componenţii unei instituţii. Prin urmare, cultura organizaţională rezidă în ansamblul valorilor, credinţelor, aspiraţiilor, aşteptărilor şi comportamentelor conturate în timp în fiecare instituţie, care predomină în interiorul entității şi îi condiţionează fie direct, fie indirect funcţionalitatea şi performanţele [76, p.401-402].

Din lista definițiilor care au fost citate observăm prezența comportamentului ca fiind parte indispensabilă a culturii organizaționale. Comportamentul organizațional semnifică ansamblul de reacții adaptive ale individului sau grupului, manifestările globale ale activității psihice individuale sau organizaționale de grup. Aceste reacții și manifestări sunt fie direct observabile, fie indirect, însă într-un caz și în altul pot fi influențate și dirijate.Comportamentul organizațional apare într-o dublă calitate: atît ca efect al funcționalității și structuralității organizației, cît și ca o cauză a unor modificări organizaționale. În ambele ipostaze însă, afectează concomitent individul și organizația în ansamblul ei. Comportamentul organizațional se particularizează în mediile organizaționale în funcție de diferitele tipuri de activități în care este implicat individul sau grupul. Există, în acest sens, comportamente de conducere, decizionale și participaționale. În același timp, particularizarea comportamentului organizațional are loc și în funcție de interconexiunile în care sunt angrenați indivizii sau grupurile: putem vorbi despre comportamente cooperatoare, conflictual-tensionale și competitive. În fine, comportamentul organizațional se individualizează și prin finalitatea lui, care poate fi adaptivă sau, dimpotrivă, dezadaptivă, de susținere și promovare a noului sau de rezistență și opunere la nou [39, p.38-39].

Altă abordare a congruenței între cultura organizațională și comportamentul organizațional o regăsim, potrivit lui P. Makin și Ch. Cocs, în definițiile care au fost elaborate de E. Schein și J. Wilk: cultura unei organizații este alcătuită din modele invariante de comportament organizațional, luate ca întreg, ce pun în legătură, informează și conferă un context pentru cele mai diverse acțiuni ale managerilor la nivelul întregii organizații, lucruri care ajută la distingerea comportamentului din respectiva organizație de comportamentul din alte organizații și care nu sunt specificate în mod direct prin regulile formale ale acesteia [77, p.253].

A. Kroeber și C. Kluckhohn, citați de A. Bădescu ș.a., definesc cultura organizațională ca pe un mod determinat de gîndire, de manifestare a sentimentelor și de reacție, care se obține și se transmite prin simboluri, ca elemente distinctive reprezentative ale grupurilor de oameni, incluzînd exprimarea lor prin fapte, iar elementul esențial al culturii constă în idei tradiționale și în valorile atașate acestora [78, p.20]. O opțiune similară este exprimată de către B. Senior și St. Swailes, care consideră că o cultura organizațională este formată dintr-un set de elemente care leagă activitatea de zi cu zi a organizației: ritualurile și practicile, poveștile, istoriile, simbolurile, structura puterii, structurile organizatorice, sistemele de control și evaluare, paradigma [79, p.131], componente care se regăsesc și în elaborările altor cercetători științifici în domeniu, la care vom face apeluri pe parcursul investigațiilor .

Aceeași abordare a elementelor culturii organizaționale o regăsim și în lucrarea lui H. M. Raboca „Teorie și comportament organizațional”. Autorul explică cu minuțiozitate fiecare element în parte: practicile, ritualurile, poveștile, simbolurile, sistemele de control și evaluare, sistemele de

recompensare, structura puterii, structura formală și paradigma organizației. În continuare vom întreprinde o succintă analiză a acestor elemente, dar cu precizarea că vizează ambele sectoare.

Practicile reprezentînd modurile în care membrii organizaţiei se comportă faţă de ceilalţi, alcătuiesc elementele care corelează diferite părţi ale organizaţiei. „Felul în care se fac lucrurile aici" oferă organizaţiei competenţe distinctive benefice, acest element al culturii dovedindu-se cel mai dificil de modificat, deoarece implică nu numai voinţa managerială, ci şi implicarea tuturor membrilor organizaţiei. Pentru a schimba acest element, managerii pot să adopte un comportament participativ, exprimat prin disponibilitatea faţă de subalterni, comunicarea directă cu aceştia şi angajarea unor persoane tinere, al căror mod de gîndire nu a fost încă deformat. Astfel rolul comunicării organizaționale va spori nemijlocit eficiența procesului decizional, colaborarea între nivelele ierarhice va permite crearea unui climat organizațional de grup și consolidarea treptată a unei culturi organizaționale care să îmbunătățească și să sporească eficiența decizională.

Ritualurile vieţii organizaţionale (evaluările şi promovările, programele de instruire, modul de desfăşurare a şedinţelor şi întîlnirilor, modul de negociere a părerilor) accentuează „felul în care se fac lucrurile aici" şi pot constitui semnale asupra lucrurilor importante şi valorilor în care cred membrii organizaţiei. Este evidentă contribuţia managerilor de vîrf şi de mijloc la formarea acestor ritualuri, ele reprezintă politici ale organizaţiei şi trebuie să fie în concordanţă cu strategia în curs de implementare. Şansele de inducere a schimbării organizaţionale cresc pe măsură ce politicile (de multe ori neglijate) sunt clar definite şi acceptate de către membrii organizaţiei.

„Poveştile" care se spun între angajaţi, celor din afară şi noilor veniţi le creează acestora o anumită imagine şi le defineşte aşteptările faţă de comportamentul persoanelor. Pentru a defini un comportament dorit, managerii pot să stabilească ei înşişi ceea ce se dorește să se promoveze prin „poveştile" expuse și pe larg acceptate. Această acceptare poate fi obţinută fie prin accentuarea unor aspecte, acordarea importanţei unor situaţii deviante de la norme, care să creeze poveşti; fie prin comunicarea frecventă cu angajaţii a acestor situaţii, fiind descrise într-un mod predefinit prin publicaţii interne (ziare, foi volante, afişe, anunţuri) ce apar regulat şi descriu evenimente din viaţa organizaţiei.

Simbolurile evidente în organizaţii sunt legate de titulaturi, birouri, maşini şi terminologie utilizată în limbajul uzual, acestea prezintă natura relaţiilor, motivaţiilor şi valorilor organizaţiei. De obicei, organizaţiile puternic ierarhizate întrunesc un grad înalt de formalizare şi o puternică influenţă a regulilor, procedurilor şi normelor asupra angajaţilor, managerii ţin mult la statut, iar simbolurile exprimă acest lucru. Pe măsură ce gradul de formalizare sporeşte, impus de simboluri, scade influenţa managerilor asupra celorlalte elemente ale culturii.

Sistemele de control şi evaluare, precum şi sistemele de recompensare accentuează ceea ce este cu adevărat important în organizaţie. În cazul în care accentul se pune pe performanţă,

instituindu-se metode de monitorizare, executanţii se vor strădui să o realizeze, motivaţi fiind de rezultate. În cazul în care se preferă alte criterii de control, evaluare şi recompensare, executanţilor li se induce un anumit grad de demotivare. Sistemele de control şi evaluare a performanţelor nu sunt suficiente ca să existe, ele trebuie să fie clare şi unanim cunoscute în întreaga organizaţie.

Structura puterii este importantă pentru cultura organizaţiei datorită influenţei pe care o au grupurile de putere asupra acestei și va prima influenţa grupului cel mai puternic asupra a ceea ce este important în organizaţie. Din raționamentele dată, aceste grupuri trebuie conştientizate (uneori ele există acţionînd informal) la nivelurile manageriale superioare, iar influenţa lor trebuie aplicată. Dacă, spre exemplu, există în organizaţie două culturi distincte, acestea trebuie să se influenţeze reciproc, creînd o singură cultură, care să preia elementele pozitive ale ambelor.

Structura formală a organizaţiei delimitează ce este cu adevărat important pentru membrii ei: realizarea, puterea, birocraţia sau cooperarea. Organizaţiile plate, cu orientare spre cooperare sau realizare sunt mai adaptive la schimbare din punctele de vedere: adaptare la mediu, schimbarea culturii.

Paradigma organizaţiei exprimă filosofia ei şi se referă la orientarea către sarcini sau către oameni: organizaţiile orientate către motivarea angajaţilor pun accentul pe înalta performanţă în muncă, conştientizarea şi recompensarea succeselor, conştientizarea necesităţii unei permanente analize a mediului pentru a determina noi oportunităţi, devotament faţă de schimbare [78].

Toate aceste elemente diferă de la o organizație la alta, în funcție de scopul urmărit și de strategiile organizației. Reieșind din acestea, putem determina patru tipuri de cultură: adaptativă, bazată pe misiune, de clan și birocratică. În continuare ne vom axa pe cultura de tip birocratic, care reprezintă un tip de cultură orientată spre aspectele interne ale organizaţiei (mediul intern), mediul extern organizaţiei fiind stabil. Acest tip de cultură promovează şi susţine abordări metodologice legate de activităţile şi procesele interne din organizaţie, practic, valorile culturale sunt legate de normele, regulile şi procedurile după care se ghidează organizaţia. În acest sens, cultura birocratică susţine şi promovează, în organizaţie, implementarea şi dezvoltarea unei forme a sistemului birocratic. În plus, faţă de valorile pozitive pentru organizaţie, de tipul „colaborarea între angajaţi” sau „munca în echipă”, simbolurile, eroii şi ceremoniile din cadrul acestui tip de cultură, au rolul de a promova valori care sunt legate de perpetuarea unor tradiţii sau respectarea unor politici, reguli şi practici în organizaţie. Nu în ultimul rînd trebuie amintit faptul că acest tip de cultură se întîlnește, preponderent, în majoritatea autorităților administrației publice [80], subliniază H. M.Raboca. Cultura organizațională într-o instituție birocratică a administrației publice locale are ca temei de funcționare principii de raționalitate, care au în vedere realizarea obiectivelor propuse; de eficiență, fiindcă se aspiră la îndeplinirea sarcinilor pentru a obține rezultatul scontat cu precizie și implicare directă a resurselor umane; principii de legalitate, pentru că sarcinile se îndeplinesc în

conformitate cu prevederile regulamentelor interne, dar și cu prevederile care se conțin în actele legislative.

O cercetare intensă a interconexiunii dintre cultura națională și cultura organizațională se regăsește la G. Hofstede, care consideră că, cultura națională este definită de valori și convingeri comune unui spațiu geografic, cultura organizațională este definită de practici de muncă însușite în organizație [81], deși, menționăm noi, cultura națională poate influența în anumite cazuri cultura organizațională. Conform părerii lui G. Hofstede, citat de M. Preda, există ţări în care colectivismul este ridicat (sud - estul Asiei), în timp ce în lumea anglo-saxonă individualismul este predominant; masculinitatea este foarte ridicată în zona ţărilor musulmane (arabe, în primul rînd), feminitatea - în democraţiile scandinave; Japonia are o orientare pe termen lung, în timp ce ţările din America Latină promovează o orientare pe termen scurt [82, p.46-47], particularități caracteristice și pentru organizațiile acestor țări.

Considerăm că teoriile organizaţionale şi manageriale au debutat în mare parte odată cu descoperirea importanţei climatului socio-uman pentru funcţionarea eficientă a organizaţiilor. În același timp, trebuie să distingem, potrivit estimării lui M. Vasilescu, două universuri ale oricărei organizaţii: maşinile şi tehnologia, fluxurile productive şi piaţa de desfacere, productivitatea şi competitivitatea produselor, managementul şi organizarea urmînd să se concentreze asupra lor pentru a atinge nivelurile planificate ale eficienţei; există un univers distinct şi semnificativ ca şi primul, reprezentat de oameni individuali şi de relaţiile dintre ei, de cunoaşterea pe care oamenii o stochează, o produc şi o aplică, de miturile pe care le generează şi acţionează sau de valorile la care aderă şi pe care le propun ca referinţă în relaţiile cu lumea din jur [75, p. 262-265].

Considerăm că asupra culturii unei administraţii putem aplica o abordare individualistă, atunci cînd ne concentrăm asupra modului de reprezentare şi de instituire a sinelui individual în raporturile cu alţii în cadrul instituţiei sau o abordare holistă, atunci cînd se intersectează modele tipice de comportare, ritualurile şi tradiţiile, normele şi credinţele dominante, climatul socio-uman dominant din respectiva organizaţie [83, p. 166].

Abordarea individualistă presupune că viaţa socială este privită ca o scenă pe care persoane individuale joacă, precum actorii, roluri cu scopul de a transmite anumite impresii despre sine şi a le controla în aşa manieră încît să-i fie cît mai favorabile, urmărind scopul de a considera „modul în care individul prezintă altora propriul sine şi activitatea sa în situaţii obişnuite de muncă, modurile în care orientează şi controlează impresia pe care alţii şi-o formează despre el şi tipurile de lucruri pe care le poate sau nu le poate face în timp, susţinînd spectacolul în faţa lor” [75, p.264], citează M. Vlăsceanu.

Conform abordării holiste, cultura administraţiei se manifestă prin norme, valori, modele de comportare, ritualuri sau tradiţii care sunt transindividuale. Deşi fiecare individ le ştie şi le

practică mai mult sau mai puţin asiduu în instituţie, ele dispun de o constituţionalitate proprie, structurală, stabilă şi independentă de individualităţi. Structuralitatea culturii organizaţiei rezultă din coerenţa mesajelor componentelor, din semnificaţiile integrate care operează ca un tot unitar și atunci cînd se produce un eveniment sau se desfăşoară o interacţiune, simbolistica lor este deja conferită de cultura existentă. Elementele cognitive sau emoţionale asociate cu un eveniment, oricît de inedit ar fi, sunt deja prezente în cultura autorităţii, restul componentelor figurînd doar în cadrul activății asociaţiilor: atunci cînd se asociază elemente cognitive sau afective noi, exerciţiul este unul interpretativ și de căutare a coerenţei şi a consistenţei cu elemente preexistente. Cultura organizaţională este eminamente conservatoare, iar dezvoltarea este lentă şi continuatoare în paradigmă, adică nu este loc pentru revoluţii culturale în organizaţii [76, p.265]. Cu certitudine, atmosfera trebuie să fie calmă, iar cultura este considerată de majoritatea specialiştilor ca fiind un factor care influenţează hotărîtor performanţa administraţiilor. Relația cultură – performanţă a fost stabilită empiric, prin corelaţie statistică, în urma unor investigații care au urmărit fenomenul în cadrul mai multor organizaţii de diverse mărimi şi din diferite domenii de activitate. Explicaţiile teoretice ale acestei relaţii nu sunt frecvente şi se referă la numeroase aspecte: cultura îndeplineşte mai multe funcţii, care ameliorează performanţa organizaţiei, fără să aibă vreo acţiune directă asupra performanţei, cultura poate să constituie o frînă sau un factor de schimbare (în organizaţie).

Ținem să menționăm că pentru îmbunătățirea performanței unei organizații trebuie de luat în calcul și aspectele teoretice ale managementului sau administrării organizaţiilor, care se bazează pe două abordări majore, reducţioniste şi holistice, dar fiecare din ele avînd un rol diferit pentru organizație. Cei care susțin metoda reducţionistă motivează că fenomenele complexe pot fi înţelese mai bine prin reducerea la componente indivizibile şi apoi căutarea mecanismelor de interacţiune ale acestora. Abordarea dată întrunește o serie de neajunsuri cauzate de faptul că nu include două elemente esenţiale: efectul sinergiei, ierarhia planificării strategice, care este diferită în obiective, natură şi orizont pe tip de nivel de organizaţie, unitate strategică sau nivel funcţional. Susținătorii holismului afirmă că fenomenele complexe pot fi înţelese în termenii întregilor integraţi, ale căror proprietăţi nu pot fi reduse la cele ale unităţilor mai mici. Însă dezavantajul este că fiind o abordare amplă, nu permite luarea în considerare a naturii elementelor din care este constitută o organizaţie. În formularea strategiei se dovedește a fi fundamentală descompunerea organizaţiei în părțile sale componente, fiecare responsabilă pentru rezultatele ansamblului. Într-o abordare sistemică trebuie să fie urmărite ambele aspecte [84, p.72]. În accepția noastră, atît abordarea reducționistă, cît și abordarea holistă comportă neajunsuri și se cere o reînnoire în funcție de schimbările sociale care se produc continuu în contextual globalizării.

Analiza acestor abordări generale, prin identificarea atît a părților pozitive, cît și a părților negative pentru fiecare organizație, cere, de asemenea, elucidarea aspectelor particulare ale culturii

organizaționale ca parte componentă a managementului. Această exigență se valorifică prin alte două mari abordări: funcţională şi interpretativă. Abordarea funcţională, pe care o considerăm a fi cea mai veridică, consideră culturile ca existînd în fapt şi ca fiind părţi integrante ale organizaţiilor. Abordarea interpretativă stabileşte că există cultură organizaţională, dar ca o construcţie mentală. Indiferent de tipul de abordare, este cert că în cadrul organizaţiei cultura organizaţională are o mare importanţă, atît pentru individ, cît şi pentru instituție [85, p.157]. Vom sublinia în ordinea reliefată de idei că au fost elaborate și alte abordări privind conceptul de „cultură organizaţională", cum ar fi: raţional-pragmatică tratează cultura ca pe un atribut al organizaţiei, ceva ce organizaţia posedă; sistemică prevede că, cultura organizaţională reprezintă cel mai important element al organizaţiei, îndeplinind funcţia de adaptare la mediul extern şi de integrare internă; antropologică tratează cultura organizaţională ca reprezentînd însăşi esenţa organizaţiei [86, p. 299]. Considerăm că doar prin îmbinarea caracteristicilor acestor abordări putem descrie mai bine elementele şi trăsăturile culturii organizaţionale, deşi o caracteristică amplă şi identică pentru toate organizaţiile practic nu vom putea reda. Cultura organizaţională a instituţiilor publice diferă mult în dependenţă de valorile propagate atît de conducători, cît şi de angajaţi, de mediul extern şi de mediul socio-politic în care se află.

Gestiunea culturii este însoţită de cel puţin două avantaje, unul derivă din faptul că prin intermediul său se înlocuieşte comunicarea, însemnînd reducere importantă de cheltuieli. Este normal să fie astfel, susţin C. Roşca şi M. Varzaru, deoarece indivizii din cadrul structurii care au însuşit valorile acestei instituții, aderă la comportamente nou dorite şi trebuie convinşi prin alte căi costisitoare să-și exprime adeziunea [73, p.364-365].

Prin urmare, cultura organizaţională este considerată a fi un factor esențial al modernizării administraţiei, care asigură conlucrarea unor categorii de oameni, pot avea chiar păreri antagoniste, dar împărtăşesc valori și norme impuse de forma şi tipul instituţiei. O activitate eficientă poate avea loc în cazul în care cultura instituţiei corespunde cu ideologia ei, iar salariaţii manifestă voinţă şi încredere în atitudinile pentru care optează şi pe care le etalează. Cultura organizaţională este elementul care leagă autoritatea într-un lanţ de semnificaţii tacite, iar acestea, la rîndul lor, oferă înţelesuri specific umane activităţilor şi proceselor instituţionale. În acelaşi timp, este factorul de rezistenţă, cel mai important în orice demers de schimbare, indiferent de anvergura sa.

Cultura organizaţională puternică trebuie să prezinte obiectivul de bază pentru autoritățile administrației publice locale. Cultura organizaţională a unei autorităţi devine evidentă, în mod frecvent, numai atunci cînd este comparată cu alte entități sau supusă schimbării. Deoarece cultura implică ipoteze, valori şi credinţe de bază, tinde să fie stabilă în timp. În plus, odată ce cultura este bine definită, poate persista, chiar în pofida fluctuaţiei personalului, asigurînd continuitate socială. Conţinutul unei culturi organizaţionale, a subliniat în mod deliberat G. Johns, poate implica factori

interni şi externi autorităţii. Extern, o cultură poate sprijini lozinca „solicitantul înainte de toate" sau comportamentul lipsit de etică faţă de concurenţi. Prin urmare, cultura poate avea impact foarte mare asupra performanţei instituţionale şi satisfacţiei membrilor săi [87, p.277-278]. Susţinem ideea lui G. Johns potrivit cărei, cultura organizaţională reprezintă un mod de viaţă, însă nu suntem de acord cu afirmaţia că atunci cînd cultura organizaţională este bine definită, poate persista în pofida fluctuaţiei personalului, deoarece adesea în colectiv pot veni persoane noi, dar care dispun o susţinere atît politică, cît şi din interior, din partea conducătorului și prin influenţă pot să modifice substanţial cultura organizaţională, infiltrînd valori noi, uneori pozitive, alteori mai puţin pozitive.

Susținem, de asemenea, supoziția din lucrarea lui O'D. Orla și B. Richard ,,Understanding and managing organizational culture" care afirmă că, cultura este deosebit de importantă atunci cînd o organizație este în curs de transformare sau în procesul punerii în practică a unor reforme majore (precum ar fi cazul autorităților administrației publice locale din Republica Moldova –m. n.), care necesită trăsături culturale noi sau diferite de cele caracteristice valorilor din trecut [88, p.4].

Important se dovedește a fi alt aspect al culturii organizaţionale care îşi găseşte manifestare în situaţiile în care oamenii participă, ca membri ai unui colectiv de muncă, la întruniri formale, cînd se citesc rapoarte şi alte documente oficiale, asistă la prezentări de date oficiale. În asemenea situaţii practic sunt lipsiţi de posibilitatea de a sesiza multe nuanţe şi subtilităţi ale metodelor de lucru sau detalii provenite din exigenţele activităţii în domeniul respectiv. În acest context, cultura organizaţională deține rolul foarte important în modul de confruntare cu barierele individuale care pot împiedica dobîndirea, distribuirea şi aplicarea cunoştinţelor. Schimbarea presupune oriunde şi oricînd provocarea unui stres nu numai individual, dar deseori colectiv, instituţional: această situaţie este cauzată mai mult de conotaţii, decît de aspecte denotative ale schimbării. Conceptul de schimbare este predispus a fi operaţionalizat şi interpretat negativ de membrii oricărei instituţii. Conservarea şi schimbarea în cultura unei structuri sunt procese complementare: pe de o parte, modelele de comportament şi de relaţionare, tradiţiile, ritualurile, miturile, stilurile de muncă şi de interacţiune se perpetuează în timp pentru a conserva o anumită identitate a unei anumite autorităţi, pe cînd de altă, schimbările din cadrul culturii mai cuprinzătoare din societate, în care oamenii unei instituţii participă și influenţează modelele culturale dominante din respectiva autoritate, nu pot să nu solicite anumite modificări, adaptări, ajustări. Toate acestea se produc cu mari consumuri de energie psihică umană, costuri materiale mai puţin semnificative şi, important este de reţinut, cu rezultate deseori neconcordante cu eforturile şi, mai ales, cu obiectivele instituţiei [89, p.74], notează I.-F. Tănase.

Elementele culturii organizaționale trebuie să fie valorificate eficient de fiecare organizație, obiectivul urmărit constă în sporirea eficacității lor. Nu face excepție nici cultura organizațională

în cadrul autorităților administrației publice, mai ales în contextul tranziției de la administrația publică etatistă la administrația auntonomă, dar și al aspirațiilor europene. Cultura organizaţională a autorităților administraţiei publice poate să se diferenţieze de la o autoritate la alta, este important ca să se ţină cont de valorile fiecărei structuri în parte. Chiar dacă există anumite raporturi între autorităţile administrației publice centrale şi autoritățile locale, acestea nu trebuie să intervină prin anumite metode una în activitatea celeilalte, deoarece relațiile dintre autorităţile publice centrale şi cele locale au la bază principiile autonomiei, legalităţii, transparenţei şi colaborării în rezolvarea problemelor comune. Conform accepţiei lui I. Creangă, practic toate raporturile dintre autorităţile administrației publice locale şi alte autorităţi urmează să fie construite cu strictețe în conformitate cu interesele acestor autorităţi, respectînd principiul autonomiei, fără a admite anumite ingerinţe în activitatea lor. Principiul autonomiei locale prevede transferarea unor competenţe de la nivelul central către diverse autorităţi administrative care funcţionează autonom în unităţile administrativ-teritoriale, autorităţi alese de către colectivităţile locale respective. Fiind una din cele mai eficiente forme de autogestiune, autonomia locală asigură un grad relativ înalt de democraţie, colectivităţile teritoriale autonome fiind contraputeri eficiente ale administraţiei publice centrale [20, p.72].

Activitatea puterii administrative se exprimă prin continuitatea politicilor administraţiei şi serviciilor prestate, permanenţei și tehnicității, competenţei şi funcţionalităţii datorită existenţei unei caste formate din personalul politic şi administrativ. Administraţia exercită influenţă asupra Guvernului, sugerîndu-i unele atitudini, deţine putere pentru că însăşi este o forţă, o putere. Într-o formă generală permanenţa funcţionarilor și continuitatea administraţiei estompează amploarea schimbărilor politice care rezultă din deplasări în majoritatea parlamentară, ascensiunea la putere a unor partide aflate în opoziţie sau chiar necunoscute. În cadrul administraţiei, menționează I. Alexandru, anumite instituții sau, mai ales, persoane pot genera mai multe dificultăţi în formarea unei culturi organizaţionale puternice datorită faptului că pot avea un cuvînt greu asupra voinţei oamenilor politici. Deşi există o tendinţă a administraţiei de a deveni independentă în raport cu puterea politică și de a nesocoti autoritatea lor, cultura politică poate predomina asupra culturii organizaţionale, deoarece guvernul este preocupat de a gestiona şi de a controla administraţia, de a se proteja împotriva nesupunerii şi a forţei excesive a funcţionarilor [53, p.22].

În acest sens, cultura organizațională a autorităților administraţiei publice este influenţată nemijlocit de schimbările care se produc în societate, dat fiind că impun necesitatea unui proces de reformare a administraţiei publice. Conform părerii promovate de A. Sîmboteanu, procesul de reformare constituie un sistem complex de activităţi prin conţinutul şi modalităţile de manifestare. Complexitatea conţinutului derivă nemijlocit din caracterul schimbărilor, radicale prin natura lor, nestandarde, inovatoare, nu poartă semnele unei simple îmbunătăţiri a administraţiei publice, dar

edifică un sistem nou de administraţie. Aceasta determină modalităţile de realizare a procesului de reformare pentru care sunt caracteristice, pe de o parte, diversitatea, multidimensionalitatea şi interdependenţa factorilor politici, economici şi sociali, iar pe de altă parte, influenţa vădită asupra utilizării unor sau altor modalităţi ale factorilor subiectivi, care se manifestă preponderent prin activitatea personalului din cadrul autorităților administraţiei publice, îndeosebi a factorilor de decizie [23, p.59]. Dat fiind că procesul de reformare este unul de durată, la fel și consolidarea culturii organizaționale necesită timp și efort, atît la nivel central, cît și la cel local. Obstacolele trebuie ocolite sau înlăturate pentru că ele vor mai exista atîta timp cît vom încerca să schimbăm rutina care predomină în cadrul autorităților administrației publice locale.

Însă reforma şi schimbarea nu rezultă doar din introducerea descentralizării într-un sistem, dat fiind că ar fi considerabil facilitată şi nu s-ar produce fără crize succesive, ci ar impune în mod progresiv un tip nou de sistem administrativ, purificat de rigiditățile care îl paralizează. Conform asumpției lui M. Crozier, descentralizarea reprezintă condiţia schimbării: nimeni nu se îndoieşte că este vorba, deocamdată, de un ideal, chiar dacă vom constata diversitatea interpelărilor care pot fi avansate cînd se trece de la principii la soluţii concrete și ne face să observăm că descentralizarea nu este decît o imagine, destul de imprecisă, propusă de structurile administrative viitoare pentru a le permite să reziste şi să depăşească problemele întîlnite de actuala administraţie centralizată. Descentralizarea astfel concepută nu este doar o tehnică administrativă, ci şi o speranţă politică [10, p.228]. Potrivit aserțiunii lui V. Guţuleac, autorităţile publice centrale şi autorităţile locale se regăsesc în raporturi direct proporţionale, deoarece autorităţile administraţiei publice locale pot fi investite cu unele împuterniciri de stat prin transferul mijloacelor pentru a fi înfăptuite. Realizarea prerogativelor transmise sunt controlate de autorităţile administraţiei publice centrale, autorităţilor publice locale li se garantează dreptul la protecţie juridică, compensarea cheltuielilor suplimentare survenite în rezultatul hotărîrilor luate de instituţiile puterii de stat, interdicţia limitării drepturilor autorităților administraţiei publice locale stabilite de Constituţie şi de alte legi [43, p.24].

Cultura organizaţională a autorităţilor administraţiei publice locale este influenţată de mai mulți factori: sociali, politici, economici, care diferă de la o ţară la alta şi de la o perioadă la alta [90]. Un primar, un consilier, sau preşedinte de raion eficient va căuta mereu căile de înlăturare a obstacolelor în domeniu inclusiv prin preluarea anumite caracteristici din mediul privat. Această practică reprezintă o nouă tendinţă a administratorilor publici de a prelua de la instituţiile private idei, valori, care fiind implementate în instituţiile publice, vor prezenta rezultatul aşteptat. Aceste tendinţe, potrivit D. Hîncu şi N. Ene, ţin de unele evoluţii în fond:

- dezvoltarea intervenţiilor publice, fapt care a condus administraţia să fie interesată de domenii diferite de cele care constituiau responsabilitatea sa în trecut şi să fie confruntată cu noi exigenţe;

- criticile aduse metodelor tradiţionale de gestionare a sectorului public, aflate într-o întîrziere semnificativă faţă de evoluţia tehnicilor manageriale;
- evoluţii sociologice care au condus la diluarea noţiunilor de bun public sau serviciu public;
- presiuni economice şi bugetare, legate de fenomenul de precaritate a alocaţiilor bugetare;
- presiuni tehnologice, provenite în principal de introducerea unor programe şi direcţii moderne;
- presiuni din partea utilizatorilor de servicii publice, mai mult dispuşi să compare condiţiile de intervenţie publică cu cele ale sectorului privat;
- presiuni derivate, în special în perspectiva integrării europene, din necesitatea compatibilizării structurilor administrative [47, p.19].

Atît primarul, consilierii, cît și președintele de raion care se autoconsideră responsabil și cu atitudine profesionistă vor ţine cont de interferențele dintre cultura organizațională și cultura politică, dar nu vor exclude din vizor nici cultura civică. Cultura civică constituie cultura politică mixtă, echilibrată politic, care îmbină valorile și orientările a trei tipuri de bază ale culturii politice: parohial, în care rolurile politice nu sunt concretizate, iar orientările, de obicei, nu se concretizează; de supunere, în care raportul față de sistemul politic, în general, este pasiv; participativ, în care membrii societății sunt orientați concret și activ către sistemul politic în ansamblu. Cetățeanul este conceput ca o derivată de la „actor”, „subordonat civic” și „enoriaș” cu rolurile politice specifice. Cultura civică reprezintă o compoziție ideală a celor trei tipuri de orientări politice, consemnînd o treaptă mai înaltă de dezvoltare.

Însuși caracterul combinării orientărilor politice în cultura civică, conform teoriei date, este direcționat către limitarea inevitabilă a tipurilor de comportament politic cu mult mai tradițional și extindere a scării privind participarea cetățenilor la procesul politic democratic. Totodată, modelul rațional-activist nu presupune, după cum notează autorii concepției, că orientările participantului substituie orientările supusului civic și ale enoriașului și că ele trebuie să fie pe deplin scoase din cultura politică democratică [91, p.109-110].

După cum subliniază P. Varzari, relaţia dintre cultură şi politică constă în faptul că prima este rezultat al acţiunii unui ansamblu de factori de caracter social, economic şi politic. În relaţiile politice se reflectă anumite interconexiuni dintre subiectul şi obiectul puterii, valorile şi normele culturale acumulate în procesul activităţii umane. Relația dintre cultură și politică este determinată de diversitatea culturală, diversitatea dintre diferite tipuri de cultură se dovedește a fi o percepere diferită a realităţii şi deci, a modalităţilor de acţiune social-politică a diferitor actori, subiecţi sociali şi politici [14, p.123]. Considerăm oportună definirea conexiunii dintre politică și cultură, mai ales în condițiile societății de tranziție, care continuă în Republica Moldova.

Tipurile de administrare dezvoltate în perioada industrială, cu administraţiile centralizate şi inerte, preocupate de reguli, regulamente şi ierarhiile lineare de conducere, actualmente numai

sunt eficace. Într-o anumită perioadă s-au obţinut rezultate importante, dar pe parcurs serviciul public a devenit risipitor şi ineficient, fiind necesar de adoptat o nouă perspectivă. În opinia lui J. Keynes, citat de D. Osborne şi T. Gaebler, problema nu constă în elaborarea ideilor noi, ci rezidă în evadarea de la cele vechi [92, p.459].

Axiomatică este asumpția că misiunea de bază a guvernelor şi autorităţilor administraţiei publice rezidă în a servi interesul public, cetăţenii dorind ca funcţionarii publici să-şi facă datoria într-un mod cinstit, corect şi imparţial. Tendinţele actuale în management reclamă întreprinderea măsurilor necesare pentru ca funcţionarii publici să nu permită compromiterea procesului de adoptare a deciziilor în funcție de interesele şi relaţiile personale, dat fiind că în condiţiile cînd cresc cerinţele societăţii, nerespectarea integrităţii în administraţia publică poate slăbi încrederea cetăţenilor în activitatea corectă a autorităţilor administraţiei publice în ansamblu. Integritatea administraţiei publice și profesionalismul reprezintă elementele cheie în consolidarea democraţiei şi statului de drept, această situaţie fiind valabilă şi în cazul administraţiei publice locale de prim nivel cu care cetăţeanul intră în contact, deoarece populaţia percepe eficienţa administraţiei în dependenţă de contactul nemijlocit cu aleşii şi funcţionarii locali [93, p.246-248]. La rîndul lor, autorităţile administrației locale trebuie să fie imparţiale şi oneste, să rezolve prioritar problemele cetăţenilor, important fiind ca politicul să nu denatureze calitatea serviciilor prestate cetăţenilor. Dat fiind faptul că în linii mari cultura politică se exprimă prin acţiunile agenţilor politici, iar aceștia deseori se dovedesc a fi funcţionarii şi aleşii locali, este important de a respecta valorile şi aspiraţiile culturii organizaţionale din instituţia unde activează, făcînd abstracție de cerinţele partidului, care aplică diferite stiluri de acţiune politică infiltrată prin indivizi în cadrul instituţiei. Stilul politic exercitat de alesul local și funcţionarii care sunt membri ai unui partid, exteriorizează idealurile, valorile, proiectele şi normele pe care le respectă, imprimîndu-i personalitate şi putere de influenţă, stilul agenţilor politici reprezentînd cultura lor în acţiune [94].

Caracteristic pentru cultura organizaţională şi cultura politică este valoarea, fiind cea care oferă posibilitate individului să transforme necesitatea obiectivă în necesitate subiectivă, făcînd, astfel, legătura între planul obiectiv al necesităţii şi cel subiectiv al vieţii interioare al individului. Asimilînd necesitatea, realitatea din cadrul instituţiei, valoarea îl poate ajuta pe salariat, nu doar s-o cunoască și s-o interiorizeze, ci prin mijlocirea acestei o transformă în fapte de conştiinţă şi o obiectivizează în practică prin acţiune şi comportament. Prin urmare, orice acţiune individuală sau colectivă în cadrul unei structuri administrative, orice comportament este determinat de un sistem de valori. Structurînd întreaga activitatea a funcţionarilor în cadrul instituţiei, valorile se constituie ca un element declanşator şi director al activităţii umane, prin încorporarea lor în acţiunea umană devine scop şi obiectiv al oricărei activităţi. Valoarea nu numai că dirijează în cadrul instituţiei

comportamentul uman, dar prin funcţiile sale, în special selectivă, modifică conduita punînd-o de acord cu sistemul de valori [95]. Cînd membrii autorităţilor administraţiei publice locale tind să influenţeze cultura organizaţională prin impunerea unor valori de partid, pot apărea conflicte, care adesea nu au un final pozitiv, deoarece, după cum menţiona încă J. J. Rousseau, „în politică, ca şi în morală, a nu face bine înseamnă a face rău şi fiecare cetăţean inutil poate fi considerat un ins dăunător". În această bază este important de înţeles că, în general, cultura politică a funcţionarilor tratați fie individual, fie în totalitate din cadrul autorităţilor publice înseamnă responsabilitate, libertate, cunoaşterea dreptului omului şi cetăţeanului, iniţiativă, spirit de asociere, activism, adică să fie activi, să se implice cu seriozitate în activitatea instituţiei, să fie raţionali în luarea unor decizii imparţiale, să fie ghidaţi de raţiune şi nu de valorile politice [96].

Cultura politică exercită influenţă reală asupra procesului politic, dinamicii reformelor din sfera puterii guvernamentale. Însă întrucît elemental dominant al tabloului cultural-politic creat nu se dovedește a fi decît „paralizia voinţei" poporului, procesul politic, dezvoltîndu-se sub influenţa fenomenului semnalat, este instabil, contradictoriu și imprevizibil. Bilanţul general rezidă, potrivit L. Braga, într-o formă imitativă de regim democratic, lipsit de pivotul său substanţial în persoana participării politice a maselor, conceput ca o combinaţie de acţiuni întreprinse direct sau indirect de indivizi în scopul de a exercita presiuni asupra statului pentru a-şi realiza cerinţele proprii şi nu pentru a soluţiona problemele vitale [97, p.96-97]. Fără îndoială, multe persoane vin în politică pentru a rezolva propriile probleme și aspirații, aceste stări de spirit fiind reprobabile, dar, totodată, firești ființei umane, acestui animal politic, tratat în sensul reliefat de Aristotel. Importanța culturii organizaționale, în acest sens de idei, rezidă în faptul că trebuie să stopeze impedimentele de ordin socio-politic și administrativ care apar în vederea realizării interesului comunității și să dezvolte atît spiritul civic al cetățenilor, cît și să responsabilizeze autoritățile administrației publice locale, indiferent de viziunile politice. V. Saca și N. Azizov au afirmat că relațiile politice și administrative cuprind în sine nu doar reflecția social-politică a diverselor grupuri sociale, economice, culturale, politice, dar reflectă și expresia proceselor care se derulează pe verticală și orizontală în societate prin prisma grupurilor respective și prin felul în care acestea se interpătrund și comunică social, politic, administrativ [98, p.14].

Suntem de părere că orice cultură organizațională poate fi schimbată continuu atunci cînd este solicitată de membrii instituției și se cere o modificare a relațiilor care se produc în instituție, a modalității de gîndire și de acțiune, de valorificare a anumitor idei și de stopare a altor activități. Tinerii specialiști sunt, de obicei, persoanele care pun temelia unei culturi organizaționale cu elemente noi, fiind inspirați de valorile democratice, europene, iar obstacolele care le apar în cale, pot fi sau o sursă de stopare a acțiunilor, sau din contra, un început al unei lupte care poate să aibă sorți de izbîndă, rezultatul depinzînd de caracterul, temperamentul și ideile acestora. Mai greu este

de implicat în schimbarea propusă unele persoane cu idei fixe, care și-au găsit confortul în situația predominantă deja de mult timp în instituție și care nu doresc altceva nou. Mai sunt și cazuri cînd cultura organizațională poate fi schimbată de tinerii specialiști, dar nu în cel mai pozitiv sens: din lipsa experienței, modificările prea bruște pot avea un impact negativ asupra activității instituției. Important este a se ține cont că schimbarea culturii organizaționale în cadrul oricărei organizații private și instituții publice trebuie să fie durabilă, diferită de la o instituție la alta și edificată pe elemente democratice, dar care să nu înrăutățească situația deja existentă.

Republica Moldova fiind un stat relativ nou, în curs de democratizare, vorbim şi despre o esenţială schimbare în cultura politică, care variază nu doar în sensul intensificării componentei democratice, dar şi în direcţia reanimării parţiale a directivelor orînduirii precedente, precum şi a altor reacţii socio-culturale ce nu corespund culturii democraţiei. Pentru cultura de tranziţie sunt întotdeauna caracteristice fluxurile şi refluxurile, avînturile şi decăderile, sunt posibile zigzagurile şi renunţările bruşte. Din aceste cauze, chiar după mulţi ani de reformă democratică, societatea, în ceea ce priveşte domeniul politic-cultural, se poate pomeni mult mai departe de scopul iniţial al mişcării sale decît a fost la începutul transformărilor. Experienţa dezvoltării proceselor politice în ţările spaţiului postsovietic, inclusiv Republica Moldova, prezintă un exemplu elocvent al unei asemenea dinamici [15, p.360]. Precizăm că întru asigurarea modernizării activităţii administraţiei publice locale se impune aplicarea unor acţiuni, precum: „definitivarea procesului de delimitare a funcţiilor administraţiei centrale de funcţiile administraţiei publice locale, revizuirea atribuţiilor organelor de control în raport cu administraţia publică locală, elaborarea normelor metodologice de evidenţă a patrimoniului local. Totodată, salutabile sunt intenţiile de creare a unui registru unitar şi general al proprietăţii municipale, asigurarea dreptului autorităţilor publice locale de a-şi stabili statele de personal şi organigrama în anumite limite bugetare, afirmă A. Sîmboteanu, cu eliminarea implicării autorităţilor centrale în acest proces. Importante se dovedesc a fi prevederile cu privire la garantarea realizării drepturilor şi obligaţiunilor angajaţilor autorităţilor publice locale pe bază de profesionalism şi performanţă” [27, p.16]. Atît președintele de raion, cît și primarul, dar nu în ultimul rînd și consilierii trebuie să ştie cum să modereze eficient cultura organizaţională din cadrul autorităţii pe care o conduc, deoarece una dintre cele mai frecvente cerinţe pentru o funcţie de conducere este viziunea care presupune o varietate largă de acţiuni: să gîndeşti pe termen lung, să vezi unde se încadrează sistemul propriu de valori într-un context mai larg, să poţi descrie conturul unui posibil viitor care implică schimbări şi transferuri de oameni sau să poţi discerne în haosul şi confuzia prezentului elementele care determină ce va urma [99, p.9], afirmă C. Manda. O abordare mai amplă privind administratorul profesionist o găsim în lucrarea „Psihologie organizațională”, unde este menționat că managerul se manifestă în dublă ipostază: de conducător şi de specialist într-un anumit domeniu, iar în ambele solicitîndu-se competenţă ridicată. Managerii trebuie să se

manifeste creativ în cea mai mare parte a cazurilor pe care urmează a le rezolva, dat fiind că peste 70% din cazurile examinate nu se dovedesc a fi alceva decît probleme inedite, care depind de funcţiile organizaţiei sau de mediul contextual. Autoritatea executivă trebuie să fie un exemplu demn de urmat pentru subordonaţi în tot ceea ce face şi să fie capabil să-i pună să facă ceea ce trebuie [100, p.91].

Suntem de părere că cercetarea continuă a activităților manageriale trebuie să fie în strînsă interconexiune cu cercetarea climatului organizațional, mai ales în contextul reformelor din cadrul administrației publice. Autoritățile executive, dar și deliberative trebuie să direcționeze activitatea angajaților din cadrul autorităților publice în așa mod încît să poată face față tuturor schimbărior de ordin social, politic și economic. Psihosociologul H. Koontz consideră că sarcina de bază a conducătorului constă în a stabili în organizație o ambianță internă proprie conducerii active și eficiente a indivizilor care lucrează împreună în grupuri [101, p.130-131]. Considerăm însă că această abordare este îngustă, deoarece autorul pune accent mai mult pe mediul organizațional, dar exclude faptul că în vederea sporirii eficienței organizaționale, este necesar de a se ține cont și de mediul sociocultural: factorul de decizie nu poate izola mediul organizațional în care angajații își desfășoară activitatea de mediul lor sociocultural. Considerăm că această ipoteză este una actuală în contextul tranziției, deoarece interdependența dintre cei doi poli în care angajatul își desfășoară activitatea, mediul de muncă și mediul de viață, sunt lăsate în umbră. Susținem poziția lui M. Zlate, care afirmă că încadrarea unui angajat în noul mediu de muncă poate fi sau îngreuiată, sau ușurată de particularitățile mediului de viață și deci, de factorii socioculturali. Aici poate interveni așa-numita „distanță culturală" între cele două tipuri de mediu: cu cît mediul sociocultural este de tip tradițional, cu atît este mai închis spre reînnoire, renovare, spre asimilarea de noi norme și modele. Totodată, în pofida schimbărilor ce vizează managementul conducerii sau tehnologia informației, cultura organizațională trebuie să fie abordată ca elementul de bază care trebuie să asigure eficiența și eficacitatea serviciilor prestate de organizație, iar neglijarea componentelor sale poate crea dezechilibru în interior și neadaptare la mediul exterior. Fiecare autoritate a administraţiei publice trebuie să analizeze constant valorile predominante ale culturii organizaţionale pentru a putea să identifice strategii şi performanţe care pot fi generate pentru a determina eficacităţii activităţii care se realizează. Analiza, susține K. Ohmae, citat de O. Niculescu, reprezintă punctul critic de pornire a gîndirii strategice. În baza raționamentelor analitice efectuate, managerii de top apreciază dacă strategia aplicată s-a dovedit a fi una fructuoasă sau contraproductivă, își corectează, eventual, viziunea strategică anterioară şi adoptă, dacă este cazul, un nou curs strategic pentru perioada următoare [102, p.307].

Revenind la rolul resurselor umane în dezvoltarea culturii organizaționale, menționăm că este necesar de a se ţine cont nu numai de consolidarea culturii organizaţionale în vederea realizării

interesului comunităţii, ci şi de sporirea gradului de atragere în rîndul angajaţilor a tinerilor care doresc să facă o carieră, să se autoperfecţioneze. Din cauza slabei motivări şi stimulări fie de natură financiară (salariile sunt aproape insuficiente pentru un trai decent), fie de natură socioumană (stres continuu, fluctuaţii ale managerilor, pericolul de reducere a funcţiei) mulți tineri cu studii în domeniu nu se încadrează în funcție publică. Deşi dezvoltarea unei cariere în administraţia publică presupune o motivaţie intrinsecă, o vocaţie pentru funcţia publică, totuşi, trebuie să ofere garanţia unei vieţi personale în care nevoile să fie satisfăcute. Pentru a-şi dezvolta o conştiinţă de mîndrie şi apartenenţă în slujba cetăţeanului, funcţionarului public trebuie să i se confere şi o motivaţie extrinsecă. Funcţia publică trebuie să-şi asume un dublu rol: să fie percepută ca utilitate pentru cetăţeni și să ofere funcţionarilor publici posibilitate de dezvoltare profesională şi personală [103, p.102]. Acest aspect se dovedește a fi foarte sensibil în Republica Moldova, deoarece chiar dacă se încearcă a se pune accentul pe dezvoltarea și perfecționarea funcționarilor publici, există lacune, pe care le regăsim nu atît în cadrul normativ, cît în practică: tinerii specialiști nu se văd motivați nici intrinsec, nici extrinsec. Important este să înţelegem că schimbarea culturii organizaţionale va ţine cont de schimbările sociale. Reflexivitatea vieţii sociale moderne constă în faptul că practicile sociale moderne sunt constant reexaminate şi reformulate în lumina informaţiei noi referitoare la aceste practici, caracterul lor schimbîndu-se constitutiv. Se poate spune că structurile şi procesele administraţiei publice sunt revizuite constant în lumina informaţiei noi referitoare la modul în care funcţionează lucrurile [58, p.29].

Luînd act de caracterul interdisciplinar și complex al tezei, cercetarea științifică a culturii organizaţionale în contextul democratizării administraţiei publice locale este realizată în baza unui set extins de principii, abordări şi metode (filosofice, general-ştiinţifice şi particular-ştiinţifice) de investigație științifică.

Din setul de metode filosofice care au fost folosite pentru realizarea investigațiilor, vom menționa aplicabilitatea următoarelor:

1. *metoda dialectică* a permis analiza evoluției administraţiei publice locale şi a impactului politicului în diferite etape asupra culturii organizaţionale a instituţiilor publice, demonstrînd care au fost căile de reformare a acestui domeniu după declararea independenţii Republicii Moldova;

2. *metoda sinergetică* a asigurat cercetarea culturii organizaţionale ca totalitate integră care se autoorganizează și se organizează, relevînd eficienţa sau ineficienţa activităţii administraţiei publice locale prin interdependenţa factorilor sociali, economici, politici şi administrativi.

Din lista metodele general-ştiinţifice nominalizăm gradul lor de aplicabilitate, după cum urmează:

1.*metoda observaţiei* a oferit posibilitatea de a vedea cum se desfășoară schimbările culturii organizaţionale a administraţiei publice locale în funcție de regimul politic dominant;

2.*metoda istorică* a permis de a analiza situaţia culturii organizaţionale a administraţiei publice locale prin a identifica sensul evenimentelor trecute şi reflectînd diversitatea problemelor care au creat o cultură organizaţională slabă;

3.*metoda comparativă* a oferit posibilitate de a cerceta impactul culturii organizaţionale asupra activităţii administraţiei publice în diferite perioade de timp şi în diferite state, comparînd strategiile şi acţiunile pentru a asigura înţelegerea şi demonstrarea obstacolelor care apar în calea modernizării administraţiei publice locale din Republica Moldova;

4.*metoda logică* a dat posibilitate de a supune cercetării modalităţile de dezvoltare a culturii organizaţionale în diferite state şi în diferite perioade, elucidînd cauzele progresului sau regresului lor în domeniul administraţiei publice locale;

5.*metoda structural-organizatorică* a asigurat studiul autorităţilor administraţiei publice locale, evidenţiind efectele centralizării şi consecinţele descentralizării;

6.*metoda structural-funcţională* a permis o analiză a funcţiilor şi atribuţiilor autorităţilor administraţiei publice locale, evidenţiind impactul politicului asupra adoptării deciziilor de interes general;

7.*metoda instituţională* a oferit posibilitate de a cerceta modalităţile de schimbare a culturii organizaţionale în instituţiile publice, accentul punîndu-se pe autorităţile administraţiei publice locale din Republica Moldova;

8.*metoda behavioristă* a oferit posibilitate de a examina tipurile de cultură organizaţională predominantă în cadrul instituţiilor publice la diferite etape de reformare, reliefînd obiectivele şi scopurile pe care le urmăresc în perspectivă şi căile de stabilire a criteriilor de eficientizarea lor;

9.*metoda prospectivă* a permis de a enumera cîteva supoziţii referitor la îmbunătăţirea şi eficientizarea culturii organizaţionale a administraţiei publice locale în urma schimbărilor ce ţin de domeniul politicului şi socialului.

Printre metodele particular-ştiinţifice am apelat la următoarele:

1.*metoda descriptivă* a permis trecerea în revistă a evenimentelor ce vizează oportunităţile de reformare a domeniului administraţiei publice, care s-au produs de la declararea independenţei Republicii Moldova şi definirea trăsăturilor culturii organizaţionale a structurilor administrative;

2.*metoda analizei* documentelor a permis cercetarea ştiinţifică a actelor normative ce ţin de activitatea administraţiei publice, la general, şi a administraţiei publice locale, în special;

3.*metoda analizei* evenimentelor a asigurat prin cercetarea evenimentelor care au avut loc după declararea independenţii Republicii Moldova evidenţierea cauzelor care au dus la stoparea dezvoltării administraţiei publice şi a factorilor care determină schimbări pozitive în domeniu;

4.*studiul de caz* și ancheta sociologică a permis efectuarea unui studiu calitativ al culturii organizaționale în cadrul primăriei municipiului Chișinău, determinînd generalul și evidențiind particularul.

În vederea întregirii tabloului investigaţiilor s-au mai folosit *analiza şi sinteza, inducţia şi deducţia,* care au asigurat elucidarea problemelor existente în cadrul autorităţilor administraţiei publice locale şi au demonstrat cum pot modifica unele trăsături ale culturii organizaţionale slabe.

Impactul culturii organizaţionale asupra autorităţilor administraţiei publice locale a fost examinat în baza mai multor principii: *complementarităţii* - se demonstrează cum a evoluat cultura organizaţională de la o perioadă la alta, cum s-a dezvoltat administraţia publică locală, parcurgînd mai multe etape şi cum se derulează reforma administraţiei publice de la un stat la altul; *ştiinţific*- prin care s-a expus materialul conform standardelor ştiinţifice; *interdisciplinarităţii* - prin care s-au efectuat cercetări complexe sub aspect teoretico-conceptual; *obiectivităţii*- ce vizează realizarea unei investigaţii imparţiale.

Scopul și obiectivele tezei. Avînd suport de referință actualitatea, importanța și gradul de investigație a problemei abordate, scopul propus este de a efectua un studiu politologic al culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale în vederea determinării impactului ei asupra activității autorităților publice locale. Au fost trasate următoarele obiective:

1. a realiza o analiză istoriografică complexă a cercetărilor științifice în domeniu atît a autorilor din țară, cît și a celor de peste hotare, demers necesar pentru cunoașterea și înțelegerea rolului culturii organizaționale asupra eficientizării activității administrației publice locale;
2. a reliefa reperele conceptual-teoretice și metodologice de cercetare a culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice, determinînd factorii care influențează pozitiv sau negativ activitatea autorităților administrației publice locale;
3. a identifica caracteristicile structural-funcționale ale culturii organizaționale a administrației publice locale din cadrul unor țări ale Uniunii Europene, în vederea preluării unor practici și implementării acestora în cadrul administrației publice din Republica Moldova;
4. a supune analizei interconexiunea relațiilor politico-administrative cu cultura organizațională a administrației publice locale pentru stabilirea plafoanelor admisibile de ingerință a factorului politic în administrația publică locală;
5. a cerceta în dinamică evoluția culturii organizaționale a autorităților administrației publice locale în Republica Moldova în vederea determinării factorilor care influențează activitatea cotidiană a funcționarilor publici.
6. a supune investigațiilor cultura organizațională prin efectuarea unui studiu calitativ în cadrul primăriei municipiului Chișinău și analiza caracteristicilor predominante în cadrul autorităților administrației publice locale din Republica Moldova.

Problema științifică importantă soluționată pentru teorie și practică în domeniul științelor politice se exprimă prin elaborarea unei viziuni științifico-practice de ansamblu cu privire la analiza culturii organizaționale și impactului ei asupra activității administrației publice locale, fiind stabilit rolul substanțial care îi revine în sporirea eficienței procesului decizional în contextul modernizării administrației publice în Republica Moldova. Rezultatele obținute servesc în calitate de studiu de referință pentru elaborarea și implementarea bunelor practici în activitatea autorităților administrației publice locale în procesul de reformă democratică.

Direcțiile de soluționare a problemelor înaintate spre cercetare se exprimă prin:

1.vor fi cercetate aspectele teoretice ale culturii organizaționale în vederea determinării impactului acesteia asupra succesului sau insuccesului în activitatea autorităților administrației publice locale și rolul comportamentului organizațional asupra eficientizării climatului în cadrul administrației publice locale.

2.va fi supusă analizei interconexiunea și interdependența dintre cultura organizațională și cultura politică în scopul elucidării aportului deosebit pe care îl au fiecare dintre acestea asupra activității funcționarilor publici de conducere, precum și a celor de execuție.

3.vor fi reliefate elementele culturii organizaționale a autorităților administrației publice locale în procesul de racordare la standardele Uniunii Europene în vederea modernizării prin reformă democratică a administrației publice locale.

Studierea culturii organizaţionale a administraţiei publice locale reprezintă imperativul timpului, datorită schimbărilor şi reformelor care, mai degrabă, se preconizează în acest domeniu odată cu modernizarea sectorului public şi prin racordarea la valorile europene. Este important de a se tinde mereu spre schimbare, spre înlăturarea neajunsurilor şi implementarea unor strategii inovaţionale pe plan local. P. Drucker, citat în lucrarea „Metode administrative moderne”, afimă că toate instituţiile îşi desfăşoară activitatea în două perioade de timp: de astăzi şi de mîine. Viitorul se pregăteşte azi, în majoritatea cazurilor în mod irevocabil. Din această cauză totul trebuie să se organizeze atît pentru prezent, cît şi pentru viitor. În perioade de schimbare este ineficient de a presupune că viitorul va prezenta o continuare a prezentului, trebuie de orientat către schimbare, care poate fi o şansă sau o ameninţare [40, p.109]. Cultura organizaţională reprezintă mai mult decît valorile unui grup, fiind rezultatul ultim l-a care s-a ajuns prin succes repetat şi proces gradual de considerare a anumitor acţiuni abordate ca adevăr lipsit de îndoială. Ceea ce este cultural, a subliniat E. Schein, este „de la sine înţeles”, există continuu, un tip de învăţare sau de schimbare în optica asupra problemelor autorităţii, dar acest proces nu atinge anumite lucruri bine ştiute, care asigură stabilitatea grupului. Pentru ca autoritățile administrației publice locale să formeze o cultură organizațională puternică sunt necesare schimbări radicale, atît de ordin instituțional, cît și psihologic. Astfel, cultura organizațională este formată de ansamblul persoanelor care activează

în instituție, fiind imperios necesar și oportun ca schimbarea să înceapă de la fiecare individ în parte. Atunci cînd funcționarii vor percepe că, în fapt, acțiunile lor tratate în ansamblu formează cultura organizațională, practic va începe să se resimtă impactul valorilor și al principiilor proprii asupra elementelor culturii organizaționale din cadrul instituției publice în care aceștia activează [104, p.44-45].

Cu titlu definiției de sinteză, propunem: cultura organizaţională în cadrul autorităţilor administraţiei publice locale reprezintă totalitatea aspiraţiilor, tendinţelor și credinţelor, regulilor, normelor şi valorilor predominante în instituţie, care creează comportamentul organizaţional în vederea prestării de către funcţionarii publici şi aleşii locali a serviciilor publice de calitate pentru realizarea interesului cetăţenilor unităţii administrativ teritoriale.

Cultura organizaţională a autorităţilor publice locale depinde foarte mult de scopurile şi de obiectivele autorităţilor administraţiei publice. O cultură puternică are nevoie de valori unanim acceptate de personalul instituţiei, fără implicaţii politice directe şi indicaţii de la centru, noul set de valori trebuie să prevadă misiunea instituţiei, adică satisfacerea interesului comunităţii, şi nu a obiectivelor personale sau de partid.

1.3 Concluzii la capitolul 1

Cultura organizaţională a autorităților administrației publice locale şi-a găsit mai puțină reflectare în literatura de specialitate, inclusiv în viziunile specialiştilor din Republica Moldova. Obiectul de studiu reclamă cercetarea culturii organizaționale și a administrației publice locale în ansamblu, creînd necesitatea studierii minuţioase a particularităţilor conceptuale, dar care trebuie abordate în interconexiune și în interdependență, identificînd trăsăturile generale și degajînd aspectele specifice.

1.Subiectul cercetării culturii organizaţionale în cadrul administraţiei publice locale este unul mai puţin studiat în literatura de specialitate, îndeosebi în Republica Moldova. Aceasta se datorează faptului că administraţia publică locală se află încă într-un proces continuu de tranziţie, proces care împiedică, fără drept de apel, consolidarea unor caracteristici ferme ale culturii organizaţionale.

2.Investigaţiile ştiinţifice demonstrează că specialiştii au acordat puţină atenţie întregului spectru de valori ale culturii predominante în cadrul autorităţilor publice locale, fiind interesaţi de evoluţia administraţiei publice abordate la general sau a culturii organizaţionale ca subiecte separate.

3.Cercetările ştiinţifice atestă necesitatea studierii trăsăturilor culturii organizaţionale din cadrul instituţiilor publice în vederea elaborării și dezvoltării unui mecanism funcţional al administraţiei publice locale, care să promoveze metodologii inovatoare în efecturea reformelor în domeniul dat şi introducerea progresivă a noţiunii şi elementelor de bază ale managementului public cu valențe fezabile și eficiente.

4.Studierea elementelor de bază ale culturii organizaţională evidenţiază mai multe puncte slabe ale autorităţilor administraţiei publice locale şi creează necesitatea implementării reformelor care ar înrădăcina o cultură democratică şi ar stopa ingerințele politice neconstructive asupra domeniului public.

5. Cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice locale a fost fundamentată conceptual în literatura de specialitate din România și sub unele aspecte în Republica Moldova, nemaivorbind de cercetători occidentali – vest-europeni și americani. Însă am evidențiat România și Republica Moldova datorită fondului de valori comune, a mentalităților și deprinderilor, deși nu este mai puțin adevărat că în ultimul deceniu situația se schimbă datorită faptului că țara vecină a realizat integrarea europeană și trebuie să implementeze cele mai bune practici pentru a asigura buna gestiune la nivel local, fiind exemplu de urmat.

6. Studierea evoluţiei administraţiei publice locale relevă faptul că democratizarea ei reprezintă un proces complicat, deoarece valorile persoanelor cu funcţii de conducere frecvent sunt dominate de ambiţii politice, satisfacerea interesului personal şi mai puţin a interesului comunității, iar valorile celorlalţi angajaţi din cadrul autorităţilor respective se bazează nemijlocit pe valorile instituite de persoanele cu funcţii ierarhic superioare, formarea unei culturi organizaţionale puternice fiind stopată din start de conducătorii autorităților administrației publice locale.

2. CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ÎN STATELE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE: GENERAL ȘI PARTICULAR

În acest capitol sunt analizate două blocuri de probleme: rolul şi locul administraţiei publice locale în cadrul unor ţări ale Uniunii Europene, fiind identificate trăsături comune și particularități, iar cel de-al doilea vizează influenţa relațiilor politico-administrative asupra culturii organizaţionale a administraţiei publice locale. Primul subcapitol este consacrat cercetării unor elemente comune şi a interdependenţei dintre trăsăturile specifice ale administraţiei publice locale din state comunitare. În subcapitolul al doilea este supus cercetării impactul relaţiilor politico-administrative asupra culturii organizaţionale din ţările Uniunii Europene prin punerea în lumină a trăsăturilor comune, care pot fi aplicabile Republicii Moldova.

2.1. Dimensiuni europene ale culturii organizaționale în administrația publică locală

Dat fiind că administrația publică, abordată ca o activitate, se exercită printr-o multitudine de forme organizatorice, care grupează categorii întregi de oameni (personalul), sistemul administrației publice este un sistem de organizare socială bazat pe relații care există între oameni, ce realizează o activitate specifică. Acest sistem de organizare socială există și funcționează într-un macrosistem de organizare socială a societății, la nivel național sau la nivelul unor unități teritorial-administrative. În cadrul acestui sistem macrosocial global există și funcționează diferite alte forme de organizare în afara sistemului administrației publice, constituind, pentru acesta din urmă, mediul social în care există și funcționează. Între societate cu structurile și stratificările ei și sistemul administrației publice, există și funcționează interconexiuni multiple, care se exprimă în ceea ce sociologii denumesc socialitatea și sociabilitatea administrativă.

Socialitatea sistemului administrației publice arată trăsăturile care particularizează un anumit tip de administrație publică în raport cu mediul social în care este organizat și funcționează respectivul sistem administrativ, construcția sa fiind strîns legată de particularitățile grupărilor sociale în teritoriul statului, în interconexiune cu mediul geografic, îndeletnicirile economice, tradițiile cultural-artistice. Societatea administrativă indică dacă și în ce măsură sistemul administrației publice este penetrabil de mediul social, și în funcție de acesta, dacă este sau nu este compatibil cu societatea. Raportul de incompatibilitate dintre sistemul administrației publice și societate derivă frecvent din neadaptarea administrației la cerințele mediului social. Compatibilitatea între sistemul administrației publice și societate este asigurată și de felul în care acest sistem reușește să-și autoregleze structurile și acțiunile în raport cu nevoile societății, impunîndu-se o cunoaștere amănunțită a necesităților sistemului social [105, p.59].

Astfel, putem menționa cu certitudine că unul dintre cele mai importante atribute ale oricărei societăți democratice este administrația publică locală, care în ultimele decenii s-a confruntat cu mari

procese reformatoare ce au condus la apariția idealurilor privind o guvernare democratică. Măsurile de reformă, introduse în contexte politice foarte diferite, s-au axat pe redefinirea structurilor statului. Evident, direcțiile acestor reforme diferă, fiind influențate de particularitățile economice, geografice, istorice, politice ale fiecărui stat, dezvoltarea sistemelor administrative locale, de nivelul centralizării ori descentralizării puterii. Cu toate acestea pot fi evidențiate elemente comune ale reformelor puterii locale ce s-a manifestat în practica majorității statelor europene, în special a celor din Europa Centrală și de Est. Printre acestea se numără: formularea strategiilor de descentralizare și implementarea lor; restructurarea și reorganizarea sistemului administrației locale prin schimbarea structurilor teritoriale; repartizarea competențelor între nivelurile administrației; reforma financiară.

Pe lîngă acestea, mai pot fi evidențiate: determinarea rolului și statutului funcționarului public, dezvoltarea funcției publice, crearea structurilor administrației strict necesare realizării sarcinilor și evitarea înființării unor instituții inutile, îmbunătățirea structurii compartimentelor din administrație, pentru ca instituțiile să poată îndeplini, la un nivel superior sporit, sarcinile încredințate [106, p.408].

Totuși, dimensiunea europeană a administrației publice și schimbarea administrativă au suscitat atenția, potrivit unor estimări, începînd cu mijlocul anilor '80 ai secolului al XX-lea. Cu toate acestea, cadrul discuțiilor s-a schimbat nu o singură dată: programul pieții comune, prin faptul că a impus ajustarea legislațiilor naționale, cît și prin implementarea sa, a supus unor perturbări întreaga legislație europeană, marcînd prima etapă a dezbaterilor. Cercetările din domeniul raportului dintre procesul de integrare europenă și administrația publică națională au fost pentru prima dată concentrate în lucrarea „L'Europe des Administrations", reliefînd impactul structurilor administrative naționale și tradiționale asupra „procesului european de elaborare a politicilor", a provocărilor și presiunilor de adaptare din 1992 în raport cu administrațiile naționale. Teama de o posibilă convergență administrativă a constituit o excepție, iar începînd cu mijlocul anilor '90, atenția a început să fie concentrată asupra impactului fie direct, fie indirect al integrării europene în raport cu administrația publică, sau cu „europenizării" administrației publice naționale. Schimbarea atenției a fost în unison cu studiul general al procesului de europenizare, dar și cu modificarea tonului în dezbaterile politice din cadrul Europei și creșterea interesului față de impactul integrării europene asupra politicilor naționale. De fapt, europenizarea administrațiilor naționale arată, în fapt, ca un „domeniu rezervat", neocupat al statelor membre [107, p. 243-244], precizează Ch. Demmke și Ch. Ehgel .

La nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, principiile comune aplicabile administrației publice creează premisele unui Spațiu Administrativ European, spațiu care include un set de standarde de acțiune comune în cadrul administrației publice, fiind definite prin lege și întărite prin practici și mecanisme responsabile. Spațiul Administrativ European se caracterizează printr-un proces evolutiv al convergenței dintre legislația națională privind administrația publică și practicile administrative ale statelor membre. Este vorba despre o creație exclusivă a doctrinei, termenul neexistînd ca atare în

legislație, realitatea demonstrînd că este foarte dificil să vorbim în Europa de un mod sau de un model de administrație publică europeană. Administrațiile publice din statele membre ale Uniunii Europene, deși caracterizate printr-o structură foarte veche, totuși, s-au adaptat continuu la condițiile moderne. Principiile comune aplicabile administrației publice, care vizează atît organizarea și managementul administrației publice, cît și relațiile dintre administrați și cetățeni sunt consacrate în cadrul sistemelor de drept ale țărilor membre al Uniunii Europene prin legi și prin alte acte ale executivelor și chiar în jurisprudența instanțelor care soluționează litigii ce presupun implicarea administrației publice. Unele țări au impus codificări ale procedurii administrative, cu scopul de a sistematiza aceste principii. Însă nimeni nu contestă faptul că în sistemele de drept contemporane, caracterizate prin pluralitate de izvoare și prin dificultatea de reducere la un singur criteriu de ierarhie normativă, codificarea este un demers greu de realizat. Cu toate acestea, adoptarea unei reglementări distincte privind procedura administrativă necontencioasă permite orientarea și raționalizarea activității autorităților investite cu atribuții de autoritate publică, contribuie la protejarea cetățenilor împotriva arbitrariului administrativ, rezumă legislativ probleme fundamentale ale dreptului public contemporan. Este vorba despre aspecte cum ar fi: supunerea administrației legalității, regimul actelor administrative și, într-o egală măsură, garanțiile acordate celor administrați [57, p.30-31].

Identitatea unei comunități reprezintă o totalitate de valori, principii și finalități împărtășite de majoritatea membrilor săi. Esența identității europene și unicitatea ei sunt date de varietatea culturilor în cadrul unei civilizații, atașamentul față de valori și principii comune, de apropierea concepțiilor de viață, conștiința de a poseda în comun interese specifice și determinarea de a participa la construcția comunitară. În acest context, cultura organizațională în cadrul autorităților administrațiilor publice locale din țările Uniunii Europene încearcă să includă și să mențină anumite principii și valori bine stabilite, clare și concise, excluzîndu-se anumite ingerințe politice care pot afecta activitatea acestora, deși totul diferă de la stat la stat, pentru că fiecare țară are nivelul său de dezvoltare și aspirații proprii. Identitatea europeană nu s-a născut dintr-o omogenitate culturală imposibilă, ci prin reglementarea unor instituții, politici și obiective comune. În democrațiile actuale, cetățenii sunt mult mai atașați de finalitățile politice și de un proiect social comun, decît de o identitate culturală, iar pentru dezvoltarea proiectului european este necesar ca cetățenii să înțeleagă cum construcția europeană le poate influența viața în mod pozitiv, aducînd soluții mai eficiente problemelor care îi interesează, de la locul de muncă pînă la securitatea internațională. Constucția politică europeană este un nivel de guvernare suplimentar, indispensabil în contextul globalizării, care reprezintă în mod optimal cetățenii statelor europene în raporturile cu cetățenii celorlalte state și cu organizațiile internaționale guvernamentale. Cu certitudine, acest nivel suplimentar de guvernare surmontează carențele statelor naționale tradiționale în condițiile globalizării, salvargînd, totodată, valorile democrației [108, p.77], subliniază A. Groza.

Susținem cele expuse de E. Busek și W. Mikulitsch referitor la faptul că pentru orice țară care

tinde spre aderarea la UE fortificarea administrației publice regionale și locale este de o deosebită importanță, eficientizarea acestui nivel fiind vitală pentru folosirea fondurilor structurale ale Uniunii Europene. Pentru aceasta este însă nevoie de propuneri de proiecte și programe de dezvoltare venite din partea autorităților regionale, care să le poată apoi pune în aplicare și controla. Restructurarea completă a acestui sector este însă în pericol, deoarece corupția este foarte răspîndită [109, p. 78]. Din aceste motive se tinde spre o reformă instituțională în acest sector, unul din obiectivele generale fiind reconsiderarea și consolidarea eficienței reprezentării instituțiilor europene pe plan extern. Timp de cîteva decenii, capacitatea de a acționa ca factor important pe scena mondială a fost unul dintre forțele motrice ale integrării europene. Forțele globalizării întăresc această aspirație: o Uniune lărgită va avea, chiar mai mult decît în prezent, capacitatea și voința de a fi un actor major într-o economie globalizată [110, p. 166]. Totuși, în cadrul reformelor se va ține cont de principiul autonomiei instituționale, care oferă posibilitatea instituțiilor Uniunii Europene să se organizeze liber, fără a se modifica „echilibrul instituțional" sau „repartizarea competențelor între organismele comunitare și statele membre". Este de notat că principiul autonomiei instituțiilor își găsește expresie în competența de a conveni cu privire la organizarea modalităților de funcționalitate, conform cu regulamentele adoptate. În baza Tratatului stabilind Comunitatea Economică Europeană, instituțiile comunitare urmau să funcționeze în temeiul normelor care au consacrat personalitatea juridică Comunităților Europene, iar principiul autonomiei permite fiecărei instituții comunitare să-și elaboreze norme proprii cu privire la statutul funcționarilor, avînd posibilitatea să-și desemneze funcționarii [111, p.65-66], susține D. Mazilu.

Pentru a realiza echilibrul instituțional care să depășească rivalitățile dintre statele membre și să acopere deficitul de imagine externă al Uniunii Europene în relațiile internaționale, se impunea realizarea unei guvernanțe eficiente, care să țină cont atît de raporturile interinstituționale, de relațiile instituțiilor europene cu statele membre, de ponderea voturilor în cadrul Consiliului de Miniștri, de votul majorității și, nu în ultimul rînd, de participarea mai activă a cetățeanului european la procesul decizional comunitar [112, p.229].

Există o direcție în literatură despre administrare, dedicată domeniului relațiilor internaționale și economiei politice internaționale, însă două branșe ale acestei literaturi sunt direct relevante pentru studiul administrației publice: „golirea" și guvernarea de multe niveluri. Teza privind „golirii" susține că interdependențele internaționale erodează autoritatea și suveranitatea statului. Astfel, cercetătorii sugerează că patru procese limitează autonomia statelor naționale: internaționalizarea producerii și a tranzacțiilor financiare; organizațiile internaționale guvernamentale; dreptul internațional; puterile și blocurile de putere hegemonice. Ca rezultat, capacitățile statului național de administrare au slăbit, însă „el rămîne o instituție pivot": statul reprezintă esența pentru „sudarea" puterii în sus, pînă la nivelul internațional și în jos pînă la agențiile subnaționale. Uniunea Europeană arată cum apar rețelele de politică transnațională, cînd, de exemplu, există o înaltă dependență în sectorul politic; determinarea

politicii este depolitizată și devine o rutină; agențiile supranaționale depind de alte agenții pentru a presta un serviciu; este nevoie de a agrega interesele. În Uniunea Europeană, administrarea de multe niveluri face legături între Comisie, ministere naționale și autorități locale și regionale, reprezentînd un exemplu specific al impactului interdependențelor internaționale asupra statului [113, p.40].

Cu toate acestea, Comunitățile Europene care s-au implicat inițial în crearea pieței economice comune, au creat Uniunea Europeană, aceasta nu este condusă numai de interese economice, ci și de dezideratul de a construi legături sociale și politice între popoarele europene, așa cum s-au exprimat semnatarii Tratatului de la Maastricht. Uniunea Europeană nu înseamnă numai o piață de bunuri și de servicii, iar administrațiile publice ale statelor membre trebuie să acționeze într-o direcție care să conducă spre implementarea efectivă a tratatelor din toate punctele de vedere. Tratatele Comunității Europene și legislația secundară de implementare reprezintă o parte componentă a legilor naționale ale statelor membre [114, p.411-412]. Astfel, democrația politică și administrativă trebuie să cunoască o dezvoltare manifestată pe două direcții. În primul rînd, să se contureze o tendință de deschidere a diferitelor domenii ale sectorului public spre concurență și spre cerințele tehnicilor „unei noi gestiuni publice", limitînd atribuțiile statului-providență, ori, în cel mai bun caz, barînd căile expansiunii lui. În rîndul doi, diferite funcții ale administrației centrale sunt transmise către administrația intermediară (regională) sau către colectivitățile locale. Este de subliniat că în sectorul public evoluția survine în termeni de descentralizare, de reglementare și privatizare. În același timp, unii critici pot afirma că, de fapt, ceea ce este calificat drept „descentralizare", în realitate nu se dovedește a fi decît centralizare, „privatizarea" semnifică pur și simplu trecerea unui monopol public într-un monopol privat, cuvîntul „dereglementare" ar trebui să se scrie „rereglementare" pentru a reflecta fidel schimbările intervenite [115, p.11].

Notăm că descentralizarea și formarea unui sistem democratic de autoritate locală reprezintă două componente ale reformelor cu caracter mai general. În primul rînd, transformă în mod esențial sistemele de putere, deplasînd dependența cetățenilor de locurile de muncă către structurile politice teritoriale. Alături de noile mecanisme politice de alegeri multipartinice, controlul asupra autorităților locale alese a devenit unul din elementele de bază ale noilor sisteme politice. În al doilea rînd, crearea unor autorități locale contribuie și la transformarea structurii și procedurilor administrației publice: s-au stabilit noi relații între autoritățile centrale și cele locale, prin separarea funcțiunilor, dezvoltarea unor mecanisme de audit și control, sporindu-se astfel, influența consiliilor și a primarilor aleși asupra administrației locale.

În multe state europene reforma administrației locale este determinată de structura fragmentată a sistemelor administrative locale, care se caracterizează prin numărul destul de mare al unităților administrativ-teritoriale, precum și prin dimensiunile limitate ale acestora. O structură fragmentată a sistemelor administrative se află în contradicție cu cerințele economiei de piață și nu pot contribui la

dezvoltarea atît a unităților administrativ-teritoriale, cît și a statului în întregime. În acest sens, trebuie să fie evidențiate dezavantajele structurilor administrative fragmentate: unitățile de dimensiuni foarte mici (satele) foarte rar dispun de personal calificat, situație care conduce frecvent la incapacitatea de administrare eficientă; favorizează apariția grupurilor de elită, fiind stăpîni ai tuturor întreprinderilor, centrelor comerciale, surselor de informare, instituțiilor bancare - aceste grupuri formează principalul factor decizional, nefiind însă confirmați de membrii societății; apar obstacole în procesul planificării și coordonării dezvoltării economice; nu dispun de resurse financiare proprii, ori sunt limitate, ordine care intensifică dependența acestora de puterea centrală [106, p.409].

Uniunii Europene îi revine un mare rol de a-și extinde competențele în materie de politici, deși nu toate politicile au aceeași semnificație și nici nu toate au beneficiat de aceeași atenție academică. Referindu-ne la agenda europeană privind politicile putem menționa că aceasta conține problemele cu care se confruntă guvernele drept urmare a unor presiuni politice interne și/sau a unor evoluții internaționale; chestiunile de pe agendele naționale sunt transferate la nivelul UE datorită unei logici funcționale, a faptului că ele apar în urma efectului de spillover dinspre alte politici europene, fiindcă grupurile de interese naționale doresc să fie întreprinse acțiuni la nivelul UE sau pentru că guvernele pot evita nepopularitatea națională ce ar deriva din adoptarea unei reforme necesare [116, p.405].

Extinderea Uniunii Europene a însemnat transferarea unor atribuții de la instituțiile naționale către o rețea de instituții comunitare îndepărtate, influențînd toate politicile și programele de care erau responsabile. Totuși, extinderea Uniunii Europene nu reprezinta un mijloc de integrarea celor două jumătăți ale Europei cîndva divizate într-un întreg armonios, consideră S. MxGiffen, dimpotrivă, este ultima pradă de război după proclamata victorie a Occidentului în războiul rece. Democrația era mai evidentă la vest de cortina de fier decît în blocul estic. Pînă la agonia sistemului sovietic, democrația era definită ca sistem politic, care permitea oamenilor să aleagă între sisteme economice concurente: capitalismul bazat pe piață, socialismul de stat, o economie mixtă cu repere social-democrate ori o combinație între acestea [117, p.182]. Cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice din țările UE depinde foarte mult de misiunea politică, dar și de principiile de care se țin cont pe calea modernizării, deoarece democratizarea administrației publice nu se produce fără a se ține cont de realitățile politice din țară. Conform părerii lui D. Levitan, citat de către D.-C. Iancu, aparatul administrativ este mai mult decît o simplă unealtă a guvernanților, deoarece de funcționarea sa depinde însuși succesul guvernării. În aceeași linie de argumentare, „un stat democratic trebuie să se întemeieze nu numai pe principii democratice, ci și pe o practică administrativă democratică”. Conform supoziției lui R. Dahl, citat de D.-C. Iancu, un sistem care păstrează receptivitate față de cetățenii săi, oferindu-le posibilitatea de a-și formula preferințele, de a le face cunoscute și de a primi un răspuns, fără părtinire ori descriminări, este un sistem democratic [118, p.22-23]. Cu toate acestea, în accepția exprimată de către B. Alomar, S. Daziano și Ch. Garat, Comunitățile Europene, iar apoi Uniunea Europeană au

rămas multă vreme departe de cetățeni. Privilegiind mai adesea calea parlamentară decît consultarea directă a cetățenilor și investind puțin în comunicarea asupra construcției europene, guvernele statelor membre au părut să considere multă vreme că această temă nu reprezintă o miză centrală a dezbaterii publice. Totuși, influența din ce în ce mai puternică și mai vizibilă a deciziilor comunitare asupra politicilor duse de statele membre a condus la conștientizarea mizei democratice, care era legată de o mai bună asociere a cetățenilor în adoptarea deciziei la nivel european. În ciuda reformelor profunde întreprinse în acest sens, reproșul deficitului democratic nu este încă îndepărtat [119, p.131]. Susținem că atunci cînd aspectul democratic al acțiunilor întreprinse de către Uniunea Europeană nu corespundea exigențelor cetățenilor, se evidențiază și lacunele trăsăturilor culturii organizaționale a instituțiilor respective, dat fiind că orice rit, ritual sau simbol este direct condiționat de acest aspect care împiedică realizarea intereselor generale ale cetățenilor. Cînd cetățenii sunt nemulțumiți, este necesar a se căuta sursa nemulțumirii lor în interiorul instituțiilor care le reprezintă interesele. Astfel, făcînd o analiză amănunțită a culturii organizaționale, pot fi depistate deficiențele sau barierele care apar, ținînd cont de trăsăturile lor.

Prevederile ce se conțin în statutul funcționarilor publici reprezintă o caracteristică importantă a culturii organizaționale a autorităților administrației publice locale din statele comunitare, deoarece își găsesc originea în dispozițiile constituționale și normative ale statelor membre ale Uniunii Europene, fixînd competențele în materie și enunțînd în unele cazuri chiar și regulile de fond care leagă autoritățile publice. Statutul funcționarilor publici sau dreptul comun al funcției publice, într-o formulare mai riguroasă sub aspect juridic, ar putea fi definit ca ansamblul regulilor referitoare la situația juridică a funcționarului. În acest sens, statutul funcționarilor publici din statele comunitare este obligatoriu, dar ordonarea lui formală este mai mult sau mai puțin omogenă, neputînd fi identificat un text unic care să poată fi calificat drept „statutul general al funcției publice”. Considerăm că existența unei dispoziții legale unice care ar reglementa drepturile, obligațiunile și atribuțiile nemijlocite ale funcționarilor publici ar putea să contribuie la îmbunătățirea unor aspecte ale culturii organizaționale a autorităților administrației publice locale, dat fiind că adesea unele prevederi legale ar putea fi interpretate diferit de unii funcționari, adică în favoarea lor. Astfel, existența unui document care ar prevedea strict toate competențele și atribuțiile acestora, ar evita unele conflicte de interese sau alte probleme de natură juridică, care ar putea fi deseori în detrimentul cetățeanului.

Suntem de acord cu afirmația cercetătorilor Ch. Demmke și J. Ettl că democrație depinde de faptul dacă cetățenii pot lua parte la dezbaterea publică și influența deciziile politice. Pentru aceasta ei trebuie să aibă acces liber la informație veridică, precum și posibilitatea de a urmări desfășurarea procesului politic la diferite faze și a avea la dispoziție instrumente de control. În toate statele membre ale Uniunii Europene reformele administrative sunt ascendent concentrate asupra cetățenilor. Dacă e să credem programelor politice și broșurilor lucioase emise de guvernele și administrațiile naționale,

cetățeanul se află în centrul atenției. Canalizîndu-și activitatea pe cetățeni, administrația ar trebui să se apropie mai mult de aceștia, acțiunile devenind mai pe înțelesul lor. Aceasta ar însemna amplificarea dialogului cu cetățenii și mai mare informare a lor în scopul unei mai bune cunoașteri a administrației. Scopul urmărit ar trebui să constea în a face cetățenii să devină „parteneri" ai statului, utilizînd noile tehnologii informaționale pentru a asigura o comunicare mai intensă între cetățeni și stat. Nu se pune la îndoială faptul că pe parcursul unei perioade mari de timp cetățenii din statele Uniunii Europene au avut foarte puține instrumente de control, puțină putere și puțină informație [107, p.91].

Tratatul de la Maastricht are drept obiectiv de a institui „uniunea din ce în ce mai strînsă între popoarele Europei, în care deciziile să fie luate la nivelul cel mai apropiat de cetățean". Uneori s-ar părea că în fapt activitatea Uniunii Europene se desfășoară neținînd seama de opinia publică, care este adesea dominată de confuzie, cîteodată marcată de dubii și în unele cazuri de-a dreptul ostilă. Multe din deciziile importante sunt luate drept rezultat al negocierilor dintre liderii politici, iar alegătorii obișnuiți sunt rareori întrebați ce gîndesc. Aceștia pot să comunice cu guvernele naționale, însă aceasta nu este decît o formă indirectă de reprezentare, iar guvernele adoptă deseori decizii fără a le mai raporta cetățenilor. Interesele alegătorului sunt direct reprezentate în Parlamentul European, iar Comisia și Curtea de Justiție promovează interesele „Europei", fără ca cetățenii să aibă o influență directă asupra numirii în funcție a șefilor celor două instituții [120, p.185-186]. Prin „Cartea albă asupra guvernării europene", publicată în octombrie 2001, Comisia Europeană se angaja expres să reformeze „metoda comunitară" în jurul a cinci principii: deschidere, participare, responsabilitate, eficacitate și coerență. Transformările vizau, în principal, creșterea participării actorilor comunitari la demersul de a face funcționarea Uniunii Europene mai transparentă și accesibilă cetățeanului, iar restructurarea politicilor și a instituțiilor trebuia să permită clarificarea rolurilor și identificarea obiectivelor pe termen lung. Principiul dominant, susține C. Mătușescu, consta în a contribui la guvernarea mondială, însă Uniunea trebuia, mai întîi, să-și reformeze propria guvernare [121, p.269-270]. J. Manuel Barroso a menționat, fiind citat de D. M. Șandru, că în noul secol al globalizării schimbările au loc cu un ritm amețitor, iar „pentru a promova libertatea, securitatea și prosperitatea trebuie să culegem roadele și să beneficiem de globalizare, nu să o respingem, trebuie să avem încrederea, energia și determinarea pentru a acționa, deoarece lumea nu va aștepta Europa" [122, p.49].

Ținem să precizăm că aserțiunile expuse de J. McCormick în 2016 cu privire la imposibilitatea alegerii de către cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene a președintelui Comisiei Europene au devenit istorie, dat fiind că scrutinul pentru Parlamentul European din 2014, cinci partide europene au făcut publice numele candidaților pentru această funcție, s-au antrenat în dezbateri tipic electorale și în ultimă instanță, Comisia este condusă de liderul partidului învingător: Partidul Popular European care l-a delegat pe Jean-Claude Juncker.

Important este de menționat următoarele: cultura organizațională a autorităților administrației

publice se află într-un proces de permanentă schimbare, cu predilecție în statele postsocialiste reeducarea funcționarilor publici constituind o reală provocare. După căderea regimului comunist nu au existat mari valuri de lustrație și doar în Letonia toți foștii funcționari publici sovietici au fost inițial concediați și reangajați, doar după o perioadă de reeducare și verificare. Loialitatea administrației a creat mai puține probleme în țările exsocialiste în care partidele comuniste au participat la procesul de democratizare, după cum a fost cazul Ungariei, Sloveniei sau cel al Lituaniei. Administrația teritorială și împărțirea competențelor între diferite niveluri administrative au fost, de asemenea, ordonate practic în toate statele de tranziție. Pe plan local, dobîndirea autonomiei administrative și democratizarea au constituit o reală provocare, dar și nivelul regional a fost consolidat sau nou conceput. În acest context, voievodatele din Polonia, județele din Cehia și comitatele din Ungaria au obținut mai multe competențe și libertăți. În Slovacia a fost introdusă, în 2001, o nouă structură regională. În Polonia și în Republica Cehă s-a revizuit întreaga împărțire teritorială [109, p.78]. Spre deosebire de administrația publică centrală, care ține competență la nivelul întregii țări, administrația publică locală este competentă numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care funcționează. Însă organizarea locală reflectă regimul politic, transpunînd pe plan local spiritul și instituțiile. Astfel, un regim politic liberal va avea drept consecință complementară sau recunoașterea, sau atribuirea unor libertăți colectivităților locale. Uneori un regim politic autoritar poate tolera, pînă la un anumit grad, libertățile locale, dar acestea sunt riguros limitate și aproape invariabil, regimurile autoritare instituind în materia administrației locale o strictă subordonare. Independent de caracterul regimului politic, organizarea autorităților centrale va influența organizarea și funcționarea autorităților locale [57, p.114]. Acest fapt, afirmăm noi, îngrădește libertatea de acțiune a aleșilor locali, demonstrînd că principiul autonomiei locale nu este aplicabil în totalitate, din cauza dependenței aleșilor locali de partidul care i-a înaintat și impune anumite cerințe obligatorii pentru a fi executate drept mulțumire pentru funcția și favorurile acordate.

Din punct de vedere teoretic, o latură importantă asupra schimbării culturii organizaționale a avut-o sintagma „noul instituționalism”, apărut ca o reacție la tezele behavioriste care dominau știința politică în anii '60 și '70 ai secolului XX. Behaviorismul s-a constituit drept reacție împotriva analizei instituționale formale ale guvernării și politicii, pierzînd din vedere procesele politice reale din spatele structurilor formale de guvernare; în special influența grupurilor sociale. Noul instituționalism afirma că respingerea vechilor analize instituționale formale a mers prea departe și că importanța instituțiilor în structurarea acțiunilor politice fusese neglijată, demersul reafirmînd teza potrivit căreia, instituțiile contează.

Această reafirmare a teoriei instituționaliste prezenta o latură nouă, întrucît instituțiile nu erau definite pur și simplu drept organizații formale identificate de vechiul instituționalism: parlamentele, executivele sau curțile de justiție. Noțiunea instituțiilor a fost extinsă în scopul de a cuprinde modelele informale de interacțiune structurată între grupuri. Aceste interacțiuni structurate reprezentau instituții

în sensul că fie modelau, fie constrîngeau comportamentul de grup [116, p.40-41]. În ordinea reliefată de idei, Uniunea Europeană tinde să creeze instituții bazate pe principii democratice și valori care să corespundă cerințelor cetățenilor țărilor membre și cu o cultură civică care să-i confere stabilitate. Or, de fapt, este vorba despre o cultură politică „exact așa cum putem vorbi despre o cultură economică sau o cultură religioasă", adică despre un „set de orientări față de un set special de obiecte și procese sociale" [123, p.9]. Cultura politică influențează nemijlocit cultura organizațională a autorităților administrației publice avînd impact deosebit asupra modului de organizare a sistemului administrativ, iar acesta, la rîndul său, influențează procesul de cooperare la nivel local și dezvoltarea regională. Cooperarea locală este indispensabilă în vederea elaborării și implementării unor proiecte comune ale colectivităților locale în scopul dezvoltării economice, amenajării teritoriale, protecției și punerii în valoare a potențialului turisitic, modernizării infrastructurii de transport [124, p.15].

Vom sublinia că deși marea majoritate a serviciilor publice de interes local sunt organizate și coordonate de către consiliul local în calitate de autoritate executivă autonomă, iar cadrul legislativ este destul de restrictiv, în prezent se observă acordarea unei importanțe tot mai sporite autonomiei locale (descentralizării) sub aspect teritorial și în plan tehnic. Consolidarea și dezvoltarea autonomiei locale urmăresc ca prim obiectiv asigurarea stabilității politice, dar și satisfacerea nevoilor cetățenilor în concordanță cu particularitățile cererii, legate în mod organic de nivelul de dezvoltare economică a zonei, de problemele sociale, culturale, etnice sau lingvistice. Cunoașterea pieței serviciilor publice locale și a factorilor de influență, potrivit accepției F. Dumitru și D. Tănăsescu, permite o abordare de marketing care să fie în acord cu respectarea dreptului de acces al cetățenilor, dar și cu cerințele eficienței sectorului public [125, p.168].

Vom susține că acești și alți factori au condus la elaborarea unei noi abordări a managementului din sectorul public, mai precis, noul management public, fiind denumit managerialism; administrație publică bazată pe piață; paradigma post-birocratică; guvernare antreprenorială. Deși a fost denumită diferit, conform părerii M. Ivănică, citîndu-l pe E. H. Owen, noua abordare a administrației publice are unele caracteristici comune, precum: modelul reprezintă o trecere majoră de la tipul tradițional de administrație publică la un model care acordă atenție în principal rezultatelor muncii și pune accentul pe responsabilitatea personală a managerilor; există o tendință clară de trecere de la birocrația clasică la un tip de organizații în care personalul și condițiile de angajare sunt mult mai flexibile; obiectivele personale și organizaționale trebuie clar stabilite, în așa fel încît să fie posibilă măsurarea rezultatelor prin intermediul indicatorior de performanță, astfel fiind posibil de a realiza evaluarea sistematică a programelor; funcționarii publici aflați în posturi de conducere vor fi dedicați din punctul de vedere politic guvernului în loc să fie neutri; funcționarea guvernului va fi supusă testelor pieței, cum ar fi contractarea; se manifestă o tendință de reducere a funcțiilor guvernului prin privatizare și alte forme de testare a pieții și contractare, în unele cazuri chiar radicale. Ideea centrală este că în ultimele decenii

o nouă formă de management administrativ practic a luat locul modelului tradițional de administrație publică, schimbîndu-se în totalitate cultura organizațională, orientîndu-se, ca tendință, spre un sector public managerial, atît în teorie, cît și în practică [110, p.207-208].

Dacă ne vom referim la funcția publică comunitară, atunci menționăm că instituțiile și organele auxiliare ale Uniunii Europene dispun de un aparat administrativ ce numără zeci de mii de persoane, fiecare avînd cultura proprie, dar care, în ansamblu, creează o cultură organizațională generală. Toți funcționarii comunitari creează o administrație unică, conform articolelor 24 și 25 ale Tratatului de Fuziune și au un statut juridic unic. Concursul reprezintă sistemul general de acces la funcția publică comunitară, cu anumite excepții. În acest caz, se urmărește o împărțire echitabilă a funcțiilor publice comunitare între statele membre [126, p.182]. În același timp, este necesar de a ține cont de faptul că toți funcționari dispun de o anumită cultură politică, care implică mai multe dimensiuni: cognitivă - vizează cunoștințele, datele, informațiile pe care le dețin despre sistem, procesele și faptele politice; afectivă - include sentimentele, trăirile generate de existența și funcționalitatea politicului; evaluativă - se referă la judecățile de apreciere și valoare exprimate asupra sistemului politic, funcționalității lui [123, p.18], specifică R. Rusu.

În vestul Europei s-au folosit mai multe soluții privind funcția publică. În anumite state membre ale UE, majoritatea angajaților în administrație au statutul de funcționari publici, aceasta presupunînd că se supun unei legislații a serviciului public și nu legilor generale ale muncii care stabilesc standarde minime pentru relațiile contractuale dintre angajați și angajatori, așa cum se întîmplă în sectorul privat [114, p.324]. În unele state comunitare subdiviziunea în diferite categorii de personal cu statut juridic este o caracteristică esențială a organizării oficiale a funcţiei publice. Astfel, în Germania, un exemplu de funcţie publică, cu trei niveluri de guvernare (federal, land şi local), înregimentează persoane cu statut juridic diferit care lucrează împreună în cadrul unei autorități. Cele trei categorii de personal sunt funcţionari de profesie cu statut de drept public, angajaţi cu statut de drept privat şi de lucrători. În Germania, funcţionarii de profesie nu reprezintă decît o minoritate de personal [127]. Funcționarii publici sunt priviți ca instrumente executive ale statului, capabili să deservească orice guvern aflat la putere (principiul neutralității politice) și sunt răspunzători pentru faptele lor în fața legii. Conceptul de „exercitare a autorității publice" este strîns legat de aspectele referitoare la interesul național, lege și ordine, suveranitatea statului, impunerea legii. Spre exemplu, deținătorii celor mai înalte funcții în administrația de stat sunt considerați funcționari publici, ei avînd un statut special. Ceilalți lucrători sunt priviți ca persoane practicîndu-și meseria în sectorul public al economiei sau în cadrul serviciilor publice subvenționate de bugetul de stat [114, p.324-325]. Aceeaşi distincţie între cele trei categorii de personal privind caracteristica esenţială a organizării funcţiei publice există în Danemarca şi în Italia. Astfel, în Danemarca, sunt trei categorii de personal angajate în funcţia publică: funcţionari, personal angajat pe bază de convenţii colective şi personal cu contract individual de muncă. Se cere de precizat

că primele două categorii reprezintă fiecare aproape jumătate din ansamblul personalului. Contractele individuale sunt aplicabile înalţilor responsabili, fiind mai bine plătiţi în compensaţie cu instabilitatea locului lor de muncă în funcţia publică. În Italia, „privatizarea" relaţiei de angajare a marii majorităţi a funcţionarilor a atins stadiul final odată cu Decretul Legislativ nr. 29/03.02.1993, statutul juridic al funcţionarilor fiind reglementat pe baza legislaţiei muncii și numai un mic număr de funcţionari şi-a păstrat statutul de drept public în administraţie. Acest grup este în principal compus din înalţi directori din ministere, prefecţi, judecători, diplomaţie şi profesori universitari.

Structurile statului au un impact deosebit asupra organizării administraţiei publice, în unele ţări administraţia publică fiind special organizată în funcţie de nivelurile de guvernare. Exemplul tipic îl reprezintă administraţia publică franceză, pe care o putem subdiviza în funcţia publică de stat, funcţia publică teritorială şi funcţia publică spitalicească, care cuprinde numeroase corpuri sau cadre angajate (sau la nivel regional sau local). Alt exemplu elocvent de administraţie publică organizată în niveluri de guvernare este Belgia, unde trebuie făcută distincţie între funcţia publică federală, funcţia publică a regiunilor şi a comunităţilor şi funcţia publică locală (provincii şi municipalităţi). Cele trei regiuni (Flandra, Wallonia şi Bruxelles) şi cele trei comunităţi (comunitatea flamandă, comunitatea franceză şi comunitatea germanofonă) au fiecare propria lor funcţie publică, notăm că instituţiile comunităţii flamande şi ale regiunii flamande au fuzionat. În general, unele măsuri se aplică tuturor funcţionarilor publici din Belgia. Distincţia dintre diferitele niveluri de guvernare este în egală măsură pertinentă în cazurile Suediei şi Finlandei. Astfel, în Suedia distingem funcţia publică centrală, funcţia publică a comunităţilor și funcţia publică locală; în Finlanda facem distincţie între guvernul central şi guvernul local. Trebuie de precizat că în această ultimă categorie se include și Marea Britanie, care chiar dacă la 29 martie 2017 a dat startul oficial al Brexit-ului, totuși pînă la ieșirea sa definitivă din Uniunea Europenă, va ține cont sau va fi impusă de a ține cont de legile europene: putem face distincţie între guvernul central şi guvernul local. Funcţia publică şi Forţele armate se subordonează administraţiei centrale, pe cînd administraţia locală cuprinde, mai ales, serviciile sociale şi poliţia. În Marea Britanie funcţia publică se limitează la personalul ministerelor şi al numeroaselor agenţii.

Administraţiile publice ale căror trăsătură caracteristică principală în plan organizaţional ține de partajarea în sectoare funcţionale, sunt în Irlanda, Italia şi din Ţările de Jos. În Irlanda, sectoarele diferite sunt reprezentate de funcţia publică, incluzînd poliţia, apărarea, învăţământul, întreprinderile publice noncomerciale, sănătatea publică şi guvernul local. În Italia putem distinge sectoare de stat şi sectoare ale administraţiei publice. În Ţările de Jos funcţia publică este împărţită în opt sectoare: personalul civil al administraţiei centrale, aparatul judiciar, poliţia, învăţămîntul şi cercetarea, forţele armate, provinciile, municipalităţile şi companiile de apă. Putem în mod egal să facem distincţie între o funcţie publică unificată, pe de o parte, şi o funcţie publică divizată, pe de altă parte [127], specifică I. Lazăr.

Criteriile pentru aderarea la Uniunea Europeană ce vizează libera circulație a forței de muncă în statele membre au fost, de asemenea, sursa definirii unor concepte cu privire la autoritatea publică și apărarea intereselor generale ale formelor de guvernare locale sau centrale. Locurile de muncă din cadrul sectorului public trebuie să fie disponibile pentru orice cetățean al Uniunii Europene, cu excepția funcțiilor special rezervate pentru cetățenii statelor respective. Aceste reglementări sunt în conformitate cu legislația Curții Europene de Justiție, numai dacă respectă anumite criterii. Este recunoscut faptul că 60% - 90% din totalul locurilor de muncă din serviciile publice ale statelor membre ale Uniunii Europene sunt practic disponibile pentru orice cetățean locuitor în acest stat și deci, numai 10% - 40% din numărul locurilor de muncă sunt rezervate doar cetățenilor statului respectiv. Reglementările cu privire la serviciul public în statele comunitare sunt referințe-cheie în aplicarea legislației Uniunii Europene și a prevederilor Consiliului Europei [114, p.325], precizează A. Profiroiu și I. Popescu.

La nivel de autoguvernare locală în țările Uniunii Europene sunt atestate schimbări în dinamică pentru fiecare stat comunitar. În Germania sunt prevăzute două niveluri ale autoguvernării locale: municipalitatea și comitatele sau districtele, care include un grup regional al municipalității. Aceste două niveluri locale funcționează conform criteriului subsidiarității: atunci cînd municipalitatea nu poate să îndeplinească anumite sarcini, acestea sunt preluate de către comitat sau district. Autoritățile locale sunt primele responsabile pentru rezolvarea problemelor locale, cum ar fi serviciul social local, baze sportive de agrement, teatre și muzee, apă și rețeaua de gaze. În plus, un număr mare de spitale și grădinițe sunt înființate de guvernele locale [114, p.25-26].

Italia este structurată teritorial în regiuni, provincii şi municipalităţi. În cadrul municipalităţilor, 14 oraşe au primit statut special de zone metropolitane. Autoguvernarea subnaţională este exercitată de 20 de regiuni la nivel regional şi de către 8.100 municipalităţi la nivel local. Începînd din 1999, în conformitate cu prevederile legilor constituţionale, întregul cadru legal instituţional italian a cunoscut modificări substanţiale: conform Legii 1/99, preşedinţii regiunilor sînt aleşi prin sufragiu direct, iar regiunilor le este recunoscută o autonomie statutară. Legea 2/01 reglementează dreptul regiunilor la autoguvernare, coroborată cu amendarea Legii 1/99 cu privire la provincii. Republica Italiană a fost definită ca o structură în componenţa căreia intră municipalităţile, provinciile și regiunile. Atribuţiile legislative ale regiunilor au fost extinse în mod considerabil, în timp ce restricţiile guvernamentale asupra funcţiei de legiferare regională au fost înlăturate și adoptate reglementări privind autonomia financiară a regiunilor şi a autorităţilor locale [128].

Administrația publică locală din Franța este structurată pe trei niveluri: comuna, departamentul și regiunea. La rîndul ei regiunea este o structură administrativă care face legătura, pe de o parte, între stat și departamente, iar pe de altă parte, între stat și comune. Departamentul este eșalonul de drept comun, fiind structura administrativă intermediară între comună și regiune. Comuna constituie cel de-al treilea nivel al administrației locale, fiind unitatea de bază a organizării administrativ-teritoriale și

poate fi urbană sau rurală. Conform textului constituțional francez, comunele sunt colectivități teritoriale care se administrează în mod liber, prin consilieri aleși și în condițiile prevăzute de lege, iar intervenția statului în plan local se realizează prin instituția prefectului.

Din punct de vedere al organizării administrativ-teritoriale Suedia este împărțită în districte, iar acestea la rîndul lor includ în componență municipalitățile, ambele bucurîndu-se de autonomie locală. Autoguvernarea se realizează prin Consiliul districtual și cel municipal, o particularitate fiind faptul că alegerile pentru autoritățile locale au loc în paralel cu alegerile parlamentare.

Belgia reprezintă cel mai complicat sistem al administrației publice, caracterizîndu-se printr-o formă de descentralizare de tip etnic și lingvistic, cu o structură organizatorică a administrației bazată pe principiul statului descentralizat de tip federativ, include 3 regiuni, 3 comunități, 9 provincii și 389 comune, aceasta din urmă fiind cel de-al treilea nivel de administrație locală.

Austria este compusă din provincii, în care funcționează un guvern provincial, iar colectivitățile locale prin administrațiile lor pot stabili reguli de guvernare, în măsura în care acestea nu contravin regulilor generale stabilite pe plan federal. În Austria districtul este o circumscripție administrativ-teritorială care reprezintă un nivel de deconcentrare atît pentru land, cît și pentru federație, comunele sau colectivitățile locale bucurîndu-se de autonomie administrativă și dispun de o competență proprie prin autorități reprezentative.

Referindu-ne în continuare la administrața publică locală din Marea Britanie putem afirma că sistemul de administrație publică din Anglia nu se regăsește în Scoția, în Țara Galilor sau în Irlanda de Nord, care au sisteme specifice de organizare locală. Pentru fiecare dintre cele trei națiuni, scoțiană, galeză și irlandeză, se înființează cîte un minister care exercită o anumită tutelă asupra administrațiilor acestor regiuni. Structurile administrative reprezentative pentru autonomia locală specifice regimului local anglo-saxon includ: comunele, districtele urbane sau rurale, burgurile, comitatele-burguri, un statut special fiind rezervat capitalei. Caracteristic pentru colectivitățile locale este regimul juridic distinct aplicabil, cît și faptul că enumerarea lor nu se constituie într-o ierarhie administrativă [129].

În România, organizarea teritorial-administrativă este partajată în județe, în comune și orașe. Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși. Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București: prefectul fiind reprezentantul executivului pe plan local, gestionează serviciile publice desconcentrate prestate de ministere, alte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale [130].

Este important să evidențiem și existența autorităților publice de nivel intermediar existente în toate țările europene care constituie un element substanțial al aparatului administrativ al acestor țări. Autoritățile de nivel intermediar au diferite denumiri și statute: regiuni (Franța, Italia, Belgia), lander

(Germania și Austria), comunități autonome (Spania), comunități (Belgia), consilii de comitate (țările scandinave și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord), departamente (Franța), provincii (Olanda, Belgia, Italia și Spania). Conceptul de regiune este descris ca fiind un element intermediar între autoritățile centrale și cele locale. Regiunile nu sunt decît un element al sistemului instituțional de la nivelul intermediar, iar conceptul de regiune nu ține cont de celelalte autorități statale situate la un nivel mai inferior, în special de cele care fac parte din administrația statului central și din asociațiile intermunicipale și care, deseori, joacă un rol destul de important la nivelul respectiv [115, p.435].

Statele europene se caracterizează printr-o mare diversitate a sistemelor de administrație și în afara unor motivații de natură economică și istorică, această diversitate rezultă și din organizarea politico-administrativă a puterii politice în fiecare din stat. Din acest punct de vedere statele europene pot fi grupate în trei categorii, după cum urmează: state federale (Germania, Austria), state regionale (Italia, Spania) și state unitare (Franța, Portugalia, Olanda, România).

Analiza legilor fundamentale ale mai multor state comunitare, a cadrului instituțional și juridic ne dovedește prezența și aplicabilitatea principiilor-suport ale administrației publice locale, precum: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației publice, controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Modalitățile de implementare a acestor principii și mijloacele de aplicare diferă de la țară la țară, iar particularitățile lor specifice se regăsesc în organizarea funcției publice, constituirea bugetului local, politicile publice și relațiile de colaborare externă. Important este a menționa și principiul subsidiarității înscris în articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană și Protocolul nr. 2 privind aplicarea acestuia. Se exclude intervenția Uniunii Europene în cazul în care o problemă poate fi reglementată eficient de statele membre la nivel central, regional sau local și legitimează exercitarea competențelor Uniunii Europene în cazul în care statele membre nu sunt în măsură să îndeplinească în mod satisfăcător obiectivele unei acțiuni preconizate [131]. În acest sens menționăm rolul Comitetului Regiunilor, instanța europeană cu rol consultativ ce reprezintă vocea autorităților locale în Uniunea Europeană, obiectivul fiind promovarea principiilor şi mecanismelor bunei guvernanţe şi încurajarea procesului de descentralizare [132]. Vom sublinia că statul poartă responsabilități constituționale pentru coordonarea administrației publice în conformitate cu principiile și normele stipulate în legi, alte acte normative, inclusiv cu privire la administrația publică. Mai mult chiar, statul trebuie să asigure performanța administrației publice, în concordanță cu aceste principii și norme de bază. Noțiunea modernă de administrație publică se referă la o delegare ierarhică a puterilor statului către indivizii care operează în sistemul public. Funcționarii publici nu sunt simpli angajați ai statului, deși sunt delegați cu executarea atribuțiilor, ci trebuie să asigure ca principiile și normele constituționale și administrative să fie aplicate în activitățile administrației publice. Într-o democrație, serviciul public constituțional modern este considerat real numai dacă îndeplinește condițiile care

contribuie la definirea naturii și valorii unui serviciu public profesionist.

O importanță majoră revine separării politicii de administrația publică, implicînd prezumția că în domeniul public există două părți principale, care deși sunt strîns legate între ele, au naturi diferite, logică diferită și surse de legitimitate diferite: politica se bazează pe încrederea publică, exprimată prin alegeri libere, care trebuie validate; administrația se bazează pe meritul și capacitatea profesională a funcționarilor publici, angajați prin concurs organizat în concordanță cu legislația în vigoare. Existența răspunderii individuale pentru deciziile adoptate și acțiunile întreprinse presupune recunoașterea faptului că responsabilitățile și competențele administrației publice trebuie să fie definite cu o claritate deosebită. Noțiunea de organ administrativ competent și faptul că deciziile administrative sunt adoptate de către autoritățile publice delegate prin lege se dovedesc a fi dovezi elocvente de dezvoltare a responsabilității individuale [114, p.322-323].

Se cuvine de precizat că în majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, descentralizarea competențelor a fost însoțită de descentralizarea financiară, care a condus la creșterea veniturilor, prin aplicarea unor taxe și impozite proprii. Aceste venituri sunt repartizate după criterii foarte variate, pe criterii demografice, geografice, financiare sau socioeconomice, fiind combinate într-un spectru de formule foarte complexe. În această repartizare, asociațiile colectivităților locale, dețin un rol destul de important. În toate statele europene, conform politicii comunitare de coeziune, scopul principal al utilizării veniturilor și fondurilor europene constă în eliminarea decalajelor între diferite colectivități teritoriale urmărindu-se depășirea tensiunilor între teritorii. Colectivitățile teritoriale au devenit actori publici majori, asociate marilor decizii și proiectelor esențiale pentru modernizarea și redinamizarea teritoriilor, avînd un rol substanțial în creșterea economiilor naționale, în dezvoltarea locală, dar și în dezvoltarea armonioasă a Europei [133].

În statele Europei Occidentale, sistemele de asigurare a serviciilor publice variază nu numai în funcție de tipul serviciului sau de mărimea comunității beneficiare, dar și de la țară la țară. Problema realizării performanței în cazul serviciilor publice locale reprezintă împletirea eficienței, eficacității și calității serviciilor prestate de administrațiile locale cu obiectivele stabilite, cu mijloacele utilizate și rezultatele obținute. Obiectivul general al managementului performanței este îmbunătățirea continuă a calității, eficienței și eficacității, prin concentrarea asupra rezultatelor și a consecințelor serviciilor publice în raport cu procesele interne. Eficacitatea se determină ca raport dintre rezultatul obţinut şi obiectivul propus, presupunînd definirea corectă a obiectivului şi estimarea rezultatelor care trebuie atinse. Analiza rezultatelor contribuie la cunoaşterea performanţelor fiecărui serviciu public, permite identificarea elementelor care creează scurt circuite în furnizarea serviciilor publice şi oferă informaţii referitoare la gradul de satisfacţie pe care serviciile publice furnizate îl oferă cetăţenilor, şi, nu în ultimul rînd, permite reorganizarea unor servicii publice sau chiar poate determina renunţarea la acele servicii pentru care nu există cerere. Eficienţa vizează raportul dintre rezultatele obţinute şi mijloacele folosite,

reprezentînd un concept deseori folosit în sectorul privat şi mai puţin uzitat în sectorul public. Activitatea serviciilor publice se caracterizează printr-o profitabilitate redusă, în schimb ele urmăresc satisfacere la maxim a nevoilor cetăţenilor săi. Accelerarea reformei sistemului administraţiei publice locale, în ţările dezvoltate, a pornit de la necesitatea optimizării şi eficientizării resurselor gestionate în mod autonom de către autorităţile locale, iar modernizarea sistemului administraţiei publice locale s-a bazat pe dezvoltarea şi pe diversificarea serviciilor publice oferite cetăţenilor. Notăm că în sectorul public eficienţa este influenţată atît de factorii economici, cît şi de factorii politici, culturali, juridici.

Studiile demonstrează că eficienţa, chiar dacă nu este suficientă, nu se dovedește a fi mai puţin necesară, fie doar pentru a evita efectele nedorite provocate de necunoaşterea sa. Eficienţa economică exprimă, în esenţă, calitatea activităţii economice de a utiliza raţional factorii de producţie în orice unitate producătoare de servicii de utilitate publică, fiind, în fapt, o cerinţă fundamentală care trebuie să orienteze în permanenţă acţiunile şi deciziile adoptate de actorul economic. Deosebirile existente între serviciile publice din ţările europene se regăseşte la nivel de execuţie şi mijloace de conservare a serviciilor respective. Performanţele serviciului public sunt măsurate utilizînd diverşi indicatori şi reprezintă gradul maxim de satisfacţie ce poate fi oferit consumatorului, precum şi gradul de utilizare a capacităţii funcției publice. Modul de organizare a sistemului administrativ influenţează procesul de cooperare la nivel local şi dezvoltare regională: cooperarea locală este necesară pentru elaborarea şi implementarea proiectelor comune ale colectivităţilor locale de dezvoltare economică, amenajare a teritoriului, punere în valoare a potenţialului turistic, modernizare a infrastructurii de transport [134].

Interconexiunea politico-administrativă a autorităţilor locale în ţările Uniunii Europene prezintă în sine anumite caracteristici de bază comune. În aproape toate autoritățile municipale este un lider politic, recunoscut ca atare, indiferent dacă funcţia acestei persoane este menţionată sau nu: acest lider poate fi ales direct de către cetăţeni sau de către membrii consiliului de conducere sau numit de către guvernul central și deci, atributele politice şi executive ale acestei persoane pot varia foarte mult. În cele mai multe primării există cel puţin o persoană al cărui rol principal rezidă în a furniza consultanţă politicienilor; a asigura utilizarea resurselor publice în mod raţional, eficient, precum şi în conformitate cu legea. Aceste trei caracteristici reflectă principiile de bază ale organizării administraţiei publice locale. În urmă cu două decenii, edilul era, de regulă, un înalt funcționar public, avînd pregătire de bază în domeniul financiar- juridic, iar experiența în domeniul administrației publice locale fiind considerată cea mai importantă cerință pentru ocuparea unui astfel de post. Această experiență era dobîndită în cadrul unor programe de formare specializată în institutele de instruire și perfecționare în administrație publică a țărilor respective. Cît despre administraţia publică locală, legislaţia din ţările europene nu a instituţionalizat un spaţiu stabil pentru managementul profesionalizat care să poată fi separat de sfera politică și s-a optat deseori în favoarea unui preşedinte al administraţiei publice locale, lăsîndu-i opţiunea delegării unor atribuţii de conducere. Dimensiunea politică prevala astfel în faţa funcţiilor

executive sau de management, defavorizînd aspecte administrative ale organizaţiei. Însă ultimii ani la nivel european mai multe guverne au ales să modifice parametrii birocratici de organizare în favoarea unor modele flexibile de management, accentul fiind pus pe latura economică şi cea a performanţelor individuale: atitudinea s-a modificat ca urmare a conştientizării că abilităţile manageriale se dovedesc a fi cu mult mai importante decît pregătirea de specialitate. Cu certitudine, managementul eficient al instituţiilor publice conştientizează faptul că gestionarea unei organizaţii reclamă abilităţi şi cunoştinţe specifice privind utilizarea eficientă a resurselor umane. În prezent, în lista factorilor decisivi pentru numirea unui manager administrativ ponderea cea mai mare este deţinută de abilităţile manageriale, fiind cumulate cu experienţa în guvernarea locală. „Profesionalizarea" managementului este solicitată de necesitatea de a diferenţia rolul oficialilor aleşi de rolul profesionistului tehnic; altfel spus, politica trebuie să fie diferenţiată de partea de implementare.

Printre ţările europene care aplică un model eficient de coordonare a serviciilor publice locale prin alte persoane decît primarul, respectiv City Managerul, se numără: Belgia, Danemarca, Germania, Irlanda, Letonia, Marea Britanie, Olanda şi Suedia. Avînd în vedere poziţia strategică pe care o ocupă, cunoştinţele de specialitate sunt mai puţin importante din cauza că în cadrul echipei de conducere City Managerul lucrează împreună cu şefii de departamente, avînd pregătire de specialitate. Implementarea managementului eficient în administraţia publică îşi are originea în Statele Unite ale Americii şi unele state vest-europene (în special, ţările anglo-saxone), unde serviciile comunitare sunt organizate pe baza mecanismelor în mare parte specifice sectorului privat, sub coordonarea unui director executiv [135].

Un aport deosebit, în acest context, îi revine Cartei Europene: exercițiu autonom al puterii locale care prevede că autoritățile administrației publice locale reprezintă unul din principalele fundamente ale oricărui regim democratic, iar dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei, iar la nivel local acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct [136].

Astfel, reforma sistemului administrației publice este un proces dinamic și, ca orice proces de reformă structurală, nu poate fi niciodată încheiat și desăvîrșit. Analizînd situația existentă la nivelul administrației locale, identificarea problemelor cu care se confruntă acestea, prioritățile care trebuie avute în vedere în rezolvarea acestora, dar și resursele disponibile, sunt numai unele dintre condițiile necesare formulării unei strategii coerente privind reforma în administrația publică [106, p.408]. În vederea cercetării minuțioase a comportamentului organizațional și culturii organizaționale din mediul administrației publice din statele comunitare este necesar ca să existe o înțelegere realistă a proceselor politice internaționale, a relațiilor dintre administrația publică centrală și autoritățile locale, cunoașterea metodelor manageriale adecvate pentru a putea acționa în mod eficient și corect în mediul public multinațional, corelarea proceselor de elaborare a politicilor publice la nivel național, regional sau local cu ceea ce se întîmplă la nivel internațional, avîndu-se în vedere transferul de experiență de la o țară la

alta sau de la un sistem administrativ la altul [137]. În baza aserțiunii lui A Matei.și T. C. Dogaru, menționăm că Uniunea Europeană permite existența unui mecanism de transfer al bunelor practici către nivelul administrației publice centrale și locale, influențînd prin europenizare politicile publice naționale. Europenizarea politicilor publice poate să afecteze toate elementele unei politici: actorii, resursele, instrumentele de politici publice, chiar și stilul acesteia [138].

În concluzie menționăm că structura administrației publice locale din țările Uniunii Europene diferă de la un stat la altul, întrunind, totodată, și anumite tangențe, provenite de aspectele comunitare care influențează nemijlocit activitatea funcționarilor din instituțiile publice [139]. Analiza lapidară a deosebirilor dintre cultura organizațională a statelor comunitare din „Europa veche" și „Europa nouă" denotă că în cadrul și în activitatea autorităților administrației publice locale a actorilor care au realizat integrarea europeană în perioada 1951/1957 -1995 nivelul se dovedește a fi unul mai avansat, cu tradiții și valori infiltrate în mediul organizațional, pe cînd în cadrul statelor comunitare care au aderat mai tîrziu, în perioada 2004-2013, cultura organizațională este în plină formare, în tranziție și necesită transformări prin modernizare. Autoritățile administrației publice locale construiesc prin activitatea desfășurată o cultură organizațională determinată de anumite circumstanțe din cadrul instituțiilor din fiecare stat, cultura politică aflîndu-se într-o strînsă interdependență cu tipul de cultură organizațională, dat fiind că ideile politice prevalează deseori necesitățile cetățenilor. Cultura organizațională din cadrul autorităților administrației publice locale cu toate elementele sale poate să fie transformată în funcție de mediul socio-politic și economic dintr-un stat. Însă acest proces este unul de durată și diferă de la instituție la instituție și de la stat la stat. Caracterul socio-politic al schimbărilor care au loc în cadrul autorităților administrației publice locale influențează eficacitatea activității din cadrul autorităților, un climat organizațional în care funcționarul public poate activa cu profesionalism, cu responsabilitate și imparțialitate contribuie la îmbunătățirea sectorului public. Neutralitatea politică reprezintă un factor de bază în schimbarea culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice locale, fiind exprimat prin viziuni concrete și fezabile de acțiune în vederea satisfacerii interesului comunității. Acestea reprezintă obligațiunile de bază ale funcționarului public, iar viziunile politice care urmăresc schimbarea și transformarea funcției publice trebuie să fie direcționate spre preluarea bunelor practici de la statele cu democrație consolidată și adaptarea lor la cerințele mediului care necesită schimbarea.

2.2. Interconexiunea relațiilor politico-administrative cu cultura organizațională a administrației publice locale

Abordările comparative ale politicii și ale administrației publice au fost canalizate constant pe problema ce vizează caracteristicile care ar trebui selectate ca fiind cele mai rezonabile și relevante în examinarea unui stat în comparație cu altul sau a unei jurisdicții subnaționale cu alta, printre primii exegeți înscriindu-se Aristotel. De regulă, caracteristicile cheie identificate de către cercetători includ,

potrivit aserțiunii lui Cr. Pollitt și G. Bouckaert, elemente structurale, culturale și funcționale, precum structura de stat, natura executivului la nivel central, modul în care funcționează relațiile între factorii politici din sfera executivă și funcționarii civili de rang înalt, cultura administrativă dominantă, gradul de diversitate a principalelor canale prin care vin ideile cu privire la reforma managementului public [58, p.54-55].

Una dintre direcțiile magistrale de abordare a relaţiilor politico-administrative este canalizată pe perspectiva separaţiei totale între aceste două domenii, politic și administrativ, în cadrul primului se adoptă decizii care vizează comunitatea, iar cel de-al doilea ține de implementarea lor [140]. În acest context de idei este necesar de a înțelege că birocrația, ca fenomen, se consideră drept o modalitate de organizare care este destinat domeniului administrării în vederea gestionării resurselor materiale, umane, informaționale, financiare prin intermediul unor persoane specializate, care se află într-o structură ierarhică și dispun de diverse atribuții, responsabilități, obligații, drepturi și proceduri strict definite. În acest context, cultura organizațională se dovedește a fi durabilă și nu poate fi modificată nici ușor, nici frecvent, dat fiind că elementele sale rămîn neschimbate, chiar dacă funcționarii pleacă sau se încadrează în alte instituții publice. Fenomenul birocratic reprezintă un subiect controversat în activitatea administrativă, fiind apreciat și criticat în aceeași măsură. A. Mathiot consideră că birocrația are avantaje apreciabile, deoarece funcționarii publici recrutați datorită talentului, mențin continuitatea statului și a serviciilor publice. Din altă perspectivă, M. Croazier caracteriza birocrația franceză prin formalism și lipsă de personalitate.

M. Weber definea birocrația ca o manifestare a autorității legal-raționale în formă instituțională, comportînd un rol esențial în reglarea și controlul societății moderne. Este superioară oricărei alte forme de autoritate prin precizie, stabilitate, rigoarea disciplinei și siguranță. Astfel, birocrația permite calcularea la un nivel ridicat a rezultatelor șefilor de organizații și celor care interacționează cu aceasta. Birocrația este, în cele din urmă, superioară prin eficiența ei operațională și „formal, capabilă să rezolve toate tipurile de sarcini administrative" [141, p.7-8]. Totuși, eficiența birocrației se diminuează în timp, în funcție de schimbările socio-economice, tehnologice și chiar de mentalitate.

Conform lui M. Weber, birocrația a avut succes din cauza că a fost capabilă din punct de vedere tehnic să atingă cel mai înalt grad de eficiență: birocrația era caracterizată de următoarele trăsături: specializarea - divizarea clară a muncii între membrii organizației; structura ierarhică autoritară - pozițiile organizaționale, funcțiile fiind ordonate după principiile ierarhiei și nivelurilor de autoritate gradată, adică fiecare funcție inferioară se află sub conducerea și controlul celei superioare; sistemul de reguli și reglementări formale - funcționarea birocrației era guvernată de un sistem consistent de reguli privind mijloacele coercitive, fizice, care se aflau la dispoziția funcționarilor; impersonalitatea și imparțialitatea - autoritatea era impersonală, aceasta fiind dependentă de regulile organizaționale și corespunzătoare nivelului ierarhic al funcției unei persoane; promovarea în carieră - se realizează fie

în funcție de vechime, fie în funcție de competența dovedită în realizarea activităților, fie printr-o combinație a celor două criterii [142].

O supoziție similară a fost exprimată şi de W. Wilson, care susține că domeniul administraţiei publice este unul identic cu cel al afacerilor: este separat de agitaţiile şi conflictele care caracterizează viaţa politică, este o parte a acestei din urmă în aceeaşi măsură în care maşinile sunt parte a producţiei industriale. Complexitatea sporită a administraţiilor moderne comportă ca o consecinţă existenţa unui proces continuu de delegare a unor competenţe spre niveluri administrative inferioare, ajungîndu-se, astfel, ca entităţi reduse în dimensiune sau chiar funcţionari publici să primească atribuţii decizionale de importanță, ale căror încărcătură politică nu poate fi ignorată. În instituțiile de acest tip valorile, credințele, aspirațiile și comportamentele conturate în timp, care formează cultura organizațională, sunt influențate de stilul de management predominant, relațiile politico-administrative coordonează în mare măsură activitatea managerială.

În acest sens de idei, începînd cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, paradigma separaţionistă a fost revizuită: majoritatea specialiştilor în administraţia publică sunt actualmente de acord că chiar dacă în mod formal rolul celor două domenii, politic şi administrativ, se dovedesc a fi diferite, deşi sursele de legitimitate, modul de constituire şi funcţionare sunt proprii fiecărei dintre ele, activităţile desfășurate practic nu pot fi separate. Cu alte cuvinte, avem de a face cu autorităţi sau instituţii publice în cadrul cărora oameni politici şi funcţionari de carieră acţionează împreună în vederea îndeplinirii scopului pentru care au fost create. Rezultă, în acest sens, că în zilele noastre, problema interconexiunii politico - administrative urmează a fi abordată din perspectiva echilibrului care trebuie să existe între latura politică şi lumea administrativă a activităţilor administraţiei publice [141].

Viziuni asemănătoare găsim și în opinia lui P. Varzari, care subliniază că în sistemul politic al societății contemporane un rol important este ocupat de birocrație, considerată, alături de elita politică, partidul politic, grupul de presiune și de alți subiecți politici, unul dintre mecanismele însemnate în realizarea puterii politice. În acest context este de specificat că locul birocrației în sistemul relațiilor de putere poate fi determinat ca fiind unul intermediar între elita puterii și mase, pentru că aparatul birocratic, sistemul administrativ, are drept menire de a aplica și verifica realizarea politicilor adoptate de către elita politică în procesul de luare a deciziilor. Se cere totuși de determinat dacă birocrația este compatibilă cu democrația și dacă este amenințare pentru principiile democratice ale unei guvernări deschise și responsabile. Problema rezidă în a determina dacă funcțiile de control pe care le dețin birocrații în virtutea împuternicirilor deținute și stabilitatea funcționarilor publici în sistemul ierarhic le conferă puterea de a-i frustra sau manipula pe oamenii politici, despre care se crede că aceștia determină decizia politică, însă realitatea, de fapt, demonstrează viceversa și de a cocheta cu publicul pe motivul că administrația publică are grijă de binele societății, sau cel puțin, de anumite grupuri social vulnerabile. „Orice ar fi, un lucru pare a fi destul declar: politicienii produc decizii propuse de

birocrați și tot aceștia, birocrații, le administrează. Organismele birocratice publice se dovedesc a fi acele structuri care conduc esențialmente guvernele, luînd majoritatea covîrșitoare a deciziilor care sunt atribuite președinților, prim-miniștrilor sau altor oameni politici, astfel încît aceștia întîmpină unele dificultăți din partea birocraților privind realizarea proiectelor, strategiilor sau programelor de dezvoltare a societății" [143, p.35-36]. Modul de organizare birocratic, menționează D. Alexandru și I. Vancea, reprezintă o condiție a autonomiei însuși a statului, asigură tradiția în domeniul funcției publice și întărește disciplina reglementată de actele normative. Organizarea birocratică are legitimitate proprie, și în consecință ar trebui să apere interesul general față de interesele oamenilor politici [144, p. 19].

Potrivit accepției lui F. Heady, citat de către M. Platon, birocrațiile se clasifică în următoarele categorii: tradițională autocrată, elita birocratică, poliarhică competitivă, semicompetitivă a partidelor dominante, mobilizatoare și totalitar-comunistă. În cadrul sistemelor autocratice de tip tradițional elita conducătoare provine din familii cu statut monarhic fie de formă autocrat. Sistemele de elită birocratică presupun că elita tradițională a fost înlocuită cu funcționari civili sau cei militari, care proclamă scopuri modernizate, chiar dacă nu întotdeauna sunt susținute de populație. În sistemele poliarhice competitive prefixul poli- înseamnă distribuirea puterii între cîteva elite și permit participarea maselor populare la administrare și posibilitatea de a trasa politica în instituțiile reprezentative. Sistemele semicompetitive ale partidelor politice dominante indică asupra aparenței opoziției permise, deși tolerată, de obicei tratată ca grupuri care încalcă ordinea. Sistemele mobilizatoare întrunesc deseori lideri înflăcărați sau tineri agresivi din cadrul elitei ancorați pe dezvoltare și naționalism. Sistemele totalitar-comuniste sunt state cu un singur partid, în care predomină filosofia marxist-leninistă, unde partidul servește drept mecanism de control și birocrația lui fiind un gen de paralelă a celei civile.

În ansamblu, consideră M.Platon, tipologia lui F. Heady reflectă varietatea relațiilor politice și administrative posibile, deși nu toate țările pot fi atribuite la o anumită categorie a unei scheme de acest fel, dar o asemenea schemă este un punct inițial pentru analiza diverselor sisteme administrative [145, p.125-126].

J. Knott și G. Miller, citați de către L.Lynn jr., au încercat să contracareze două puncte de vedere populare: primul - birocrația este produsul prostiei și venalității, al doilea - modelul aranjamentelor administrative este o problemă tehnică și nu una politică. Urmînd să analizeze substanțial istoria reformei administrative din Statele Unite ale Americii, ajung la concluzia că nu există nici o structură a cărei neutralitate, expertiză sau alte caracteristici pot legitima expres alegerile de politici publice pe care le face. O instituție este justificată de rezultatele ei și nu invers [146, p.41].

D. Fisichella invocînd investigațiile realizate de M. Weber, menționează că modul specific de funcționare a birocrației moderne se manifestă prin intermediul principiului competențelor autorității, definite și reglementate în conformitate cu regulile adoptate. Funcționarea instituției are loc pe bază de

documente care trebuie păstrate ori în original, ori în copii și cu cît mai specializată este activitatea funcționarului, cu atît pregătirea lui trebuie să fie mai minuțioasă. Administrația birocratică respectă regulile generale concrete și „publice", exercitarea funcției fiind o profesie, tipul pur al funcționarului birocratic dovedindu-se a fi persoana desemnată de instanța superioară fie: un funcționar ales nu mai este unul birocrat. „Cel puțin în organismele birocratice publice, dar și în altele, există durata vitală a funcției care, de regulă, este presupusă chiar și acolo unde se produc concedieri și reînnoiri periodice de cadre" [147, p.298]. În această ordine de asumpții, cultura organizațională este direct influențată de regulile generale concrete și „publice" împărtășite de toți funcționarii, care încearcă să nu le încalce. Cu toate acestea, cultura organizațională este mai complexă și nu se bazează doar pe mediul intern, ci și pe mediul extern, astfel încît deseori politicul își lasă amprentele asupra autorităților administrației publice locale [148, p.25].

Important de menționat că administrația birocratică descrisă de M. Weber poate asigura siguranța, simțul scopului și ar standartiza comportamentul organizațional. Activitățile ar fi realizate așa cum s-a prevăzut, mai degrabă decît urmînd impulsurile unui ocupant al postului; în schimbul conformării, lucrătorii ar avea o șansă directă de a fi promovați și de a urca în structura de putere. Angajaților li s-ar asigura sentimentul securității prin reguli, reglementări și un lanț de comandă foarte precis stabilit, care ar clarifica în continuare comportamentul care este solicitat [87, p.11]. Menționăm că deși în cadrul autorităților administrației publice locale predomină fenomenul birocrației, angajații simțind tot mai accentuat fenomenul favoritismului, în același timp, lipsește sentimentul securității prin reguli, stabilității în funcție, aceasta adesea avantajează corupția, fluctuația de cadre, creînd premisele formării unui comportament organizațional vicios.

Cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice locale depinde într-o mare măsură și de sistemul de administrare publică locală predominant. M. Platon definește în lucrarea „Administrație publică" trei sisteme de administrare publică locală: continental sau francez, mixt şi anglo-saxon, fiindu-le caracteristic unele elemente specifice, cele trei sisteme avînd la baza organizării lor principiul descentralizării puterii de stat. Astfel, sistemul continental sau francez este un model exportat, cu predilecție, prin intermediul expansiunii militare a Franţei de la sfîrşitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX- lea, iar actualmente poate fi regăsit în mai multe ţări ale Europei: Franţa, Belgia, Olanda, Luxemburg, Spania, România. Cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice locale caracteristică acestui model are mai multe trăsături distincte, printre care: uniformitatea, echilibrul şi tutela statului. Uniformitatea este fondată pe organizarea teritorială în cadrul unor circumscripţii administrative care dispun de anumite competenţe, statute şi reglementări identice, asigurînd ca elementele culturii organizaționale să nu difere prea mult de la o autoritate a administrației publice locale la alta. Echilibrul se întemeiază pe raportul între descentralizarea comunităţilor locale şi desconcentrarea serviciilor statului, stabilind o puternică dependenţă între aceste două niveluri. Tutela

statului se realizează prin numirea (de către stat) a reprezentantului său în teritoriu, fiind abilitat să-l reprezinte. Aceşti reprezentanţi în teritoriu se numesc diferit în diverse țări: prefect, comisar, ministru de stat, delegat al guvernului, guvernator. Una din sarcinile lor directe ţine de administrarea serviciilor publice descentralizate, ei exercitînd, de asemenea, controlul asupra activităţii autorităților locale de administrare, dar numai ce se referă la legalitatea actelor adoptate şi nicidecum de oportunitatea lor. Competența și responsabilitățile reprezentanților în teritoriu influențează direct cultura organizațională. Atunci cînd ei vor cere respectarea întocmai a prevederilor legii de către autoritățile locale, fără abateri sau careva favoruri, cu severitate și în conformitate cu statutul acestora, se va putea consolida ordinea, rigoarea, disciplina și profesionalismul.

Sistemul mixt se regăsește în asemenea țări ca Germania, Japonia, acesta se caracterizează prin specificul particularismelor şi regionalismelor sale, produse ca rezultat al unei împărţiri multiseculare în regiuni (landuri, prefecturi) separate şi a unificării relativ tîrzii, abia către finele secolului al XIX-lea. Experienţa administraţiei germane este de factură federală, două elemente edificatorii guvernînd relaţiile nivelului federal cu restul statelor. Primul ţine de principiul autonomiei statelor-membre şi participarea lor la procesul decizional federal, în timp ce al doilea se referă la principiul subsidiarităţii, care permite să fie evitată supracentralizarea la nivelul landurilor, circumscripţiile administrative şi comunele dispunînd de o autonomie largă şi reală de gestiune. În acest context, cultura organizațională a autorităților administrației publice locale din cadrul sistemului mixt diferă de tipul continental prin responsabilizarea directă a tuturor autorităților locale, care pe propria răspundere, vor acționa pentru a realiza interesul comunității, avînd ca bază garanţia constituţională a principiilor de autoadministrare a comunelor pentru administrarea tuturor afacerilor locale, sub propria responsabilitate.

Sistemul anglo-saxon sau britanic de administrare se regăsește în Marea Britanie, Statele Unite, Canada, Australia și Noua Zeelandă. Principiul său fundamental constă în autonomia locală deplină, exprimată prin lipsa oricărei autorităţi regionale de control direct, dar prezența tutelei administrative, alegerea autorităţilor locale prin vot direct sau indirect. Cultura organizațională a autorităților publice locale va fi diferită de la o autoritate la alta, în funcție de viziunile și de influența membrilor guvernului care tutelează activitatea administrațiilor desconcentrate. De notat este că în sistemul anglo-saxon unităţile administrativ-teritoriale poartă un caracter similar republicii în miniatură, adică fiecare dintre colectivităţile regionale fiind patronată de către un minister care concentrează atribuţiile repartizate între diferiţi membri ai guvernului, tutelînd activitatea administraţiilor desconcentrate [18, p.413]. Se cere de specificat în context că practica tutelării este caracteristică, în special, în cazul Angliei.

Notăm că o administraţie locală modernă formulează preeminenţa unor principii fundamentale: descentralizarea, desconcentrarea, consultarea cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit şi eligibilitatea autorităţilor locale. V. Popa, I. Munteanu și V. Mocanu citîndu-l pe E. Forsthoff, susțin că autonomia administrativă nu cuprinde numai puterea de a emite regulamente statutare, capacitatea de

a administra şi a emite reguli generale reprezentînd două aspecte distincte, deşi indisolubile. Sensul acestei diferenţieri este preluat şi de S. Regourd, care menționează că auto-nomus înseamnă facultatea inerentă de a institui propriile reguli. Considerăm însă că autonomia locală conţine un sens mult mai larg decît facultatea de a institui reguli proprii, care reprezintă, în ultimă instanţă, capacitatea realizării unui drept. Din această cauză suntem de părere că mai plauzibilă pare a fi definiţia lui A. Teodorescu, în a cărui opinie, autonomia locală este „un drept al unităţilor administrativ-teritoriale de a-şi satisface interesele proprii fără amestecul organelor centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia" [13, p.11-12].

Cultura organizaţională în cadrul autorităţilor publice locale poate fi influenţată direct de către puterea politică. Suntem de acord cu aserțiunea lui M. Weber, precum că administraţia nu dispune de legitimitate proprie, ci se regăsește într-o democraţie, instrument al puterii politice cărei i se supune. Deși este necesar ca administraţia să nu fie legată în totalitate de puterea politică şi să nu fie reînoită la fiecare schimbare politică, ci din contra, să se impună stabilitate şi continuitate, totuși realitatea e alta. În acest context observăm că, evoluţia constituţională a regimurilor politice contemporane fondate pe principiul partidelor ce se succed la putere, presupune partajarea funcţionarilor în două categorii: de carieră și politici. Aceștia din urmă asigură relația între puterea politică şi aparatul administrativ, pe cînd funcţionarii de carieră, adică „funcţionarii veritabili" a căror „vocaţie este să administreze înainte de toate într-un mod nepărtinitor" [53, p.76]. Axiomatică este supoziția că administrația trebuie să fie legată doar de cetățean și nimic nu trebuie să influențeze activitatea unui funcționar public. Este necesar ca fiecare funcționar să cunoască regulile de conduită stipulate de legislație și să nu aștepte careva înlesniri neprevăzute de lege. Însă nu trebuie de trecut cu vederea de stipulările din regulamente și din legi, de care deseori nu se ține cont. Deseori partidele politice care acced la guvernare, indiferent de puterea politică, înlocuiesc pînă la cele mai neînsemnate funcţii personalul din administraţia publică (cu o pregătire şi o experienţă acumulată în timp) cu persoane loiale şi servile, dar fără experienţă în domeniu. Observăm, în asemenea manieră, că rolul administraţiei este de a executa deciziile puterii politice și deci, o anumită perioadă de timp aceasta se dovedește a fi complet subordontă politicului, iar principalul criteriu de încredinţare a unei funcţii este loialitatea politică [149, p.88]. V. Ciobanu menționează că lupta de partid la nivel local este lipsită de sens, la nivel local se produce administrarea domeniului public, administrare care nu poate compara aspecte politice. Este adevărat că partidele politice vor găsi întotdeauna modalitatea de a se implica în procesul administrativ în scopul de a crea platforme mai trainice pentru alegerile parlamentare, altceva este că legislaţia trebuie să stabilească cu mai multă precizie pînă unde se pot implica partidele politice în sistemele de administraţie publică locală, fără ca să le afecteze realizarea intereselor locale în baza diferitor ideologii şi doctrine politice [150, p.11].

Menţionăm că viaţa politică este locul transformării practicilor în praxis, adică în acţiunea de transformare a mediului înconjurător şi a societăţii. Practica politică constă, în principiu, în elaborarea unei decizii la nivelul unui grup, unui oraş, unei regiuni, unei societăţi sau pe plan internaţional, unui ansamblu de societăţi [151, p.47], susțin C. Manda și C. C. Manda, fiind important ca interesele locale să nu fie realizate prin acţiunea unor partide, care caută să obţină ceva, în acest sens. În opinia lui E. Weil, două elemente sunt specifice statului modern: faptul că legea este formală şi universală,se aplică deopotrivă tuturor cetăţenilor, fără excepţie, şi faptul că pentru deliberare şi execuţie guvernarea se sprijină pe administraţie. De altfel, este destul de clar, a specificat E. Weil, că statul modern n-ar putea fi pură administraţie, o administraţie publică este, subliniază M. Platon, „procesul de implementare a deciziilor politice şi se exprimă în exercitarea atribuțiilor de aparatul autorităţilor publice centrale şi locale, a personalului implicat în acest proces" [152].

M. Hauriot, citat de M. Orlov și B. Negru, menționează în ordinea reliefată de idei: „cauzele descentralizării nu sunt doar de ordin administrativ, centralizarea i-ar asigura ţării o administraţie mai abilă, mai imparţială, mai integră şi mai economă, decît descentralizarea. Totodată, ţările moderne nu au nevoie doar de bună administrare, ci şi de libertate politică". Fiind exponentele intereselor politice ale diferitelor grupuri sociale, partidele şi organizaţiile social-politice participă la viaţa politică a societăţii, prin soluţionarea unor probleme diverse [153, p.131].

În același context evidențiem și principiul subsidiarității, care asigură exercitarea efectivă a competențelor de către autoritatea administrației publice locale își obligă autoritățile centrale ale statului să acționeze în raport cu comunitatea locală, astfel înct să-i ofere mijloacele necesare și suficiente pentru ca ea însăși să-și poată îndeplini sarcinile preconizate [154, p.93]. Precizăm însă, că această prevedere importantă n-a fost implementată plenar și nu sunt întîmplătoare apelurile frecvente de „a apropia Uniunea Europeană de oameni".

Conform opiniei lui G. B. Peters şi J. Pierre, politizarea reprezintă substituirea criteriilor bazate pe merit cu cele întemeiate pe considerente politice în procesul de selecţie, promovare, recompensare şi disciplinarea a funcţionarilor publici. Autorii afirmă, citînd un articol al Băncii Mondiale, că există o distincţie între ţările în curs de dezvoltare, unde politizarea se manifestă cu precădere prin selectarea personalului pe criterii partizane şi ţările industrializate, unde aceasta implică mai degrabă încercarea de a controla procesele decizionale. Mai trebuie de menţionat o formă a politizării care se manifestă prin impunerea de acţiuni partizane administraţiei publice - activităţile electorale, limitarea accesului la informaţii pentru opoziţia politică sau manipularea lor.

Principiile în baza căror ar trebui să funcționeze administraţia publică sunt profesionalismul, neutralitatea politică şi tratamentul egal aplicat cetăţenilor. Aceste principii sunt afectate dacă cultura organizațională nu este durabilă, iar cei care activează în administraţie nu sunt selectaţi şi promovaţi pe criterii de performanţă, sau dacă în cursul activităţii le sunt impuse activităţi care fie favorizează,

fie defavorizează persoane sau grupuri de persoane datorită apartenenţei politice [140].

Mai puțin suntem de acord cu aserțiunea lui M. Costea, precum că puterea supremă într-un stat este politica, indiferent de modul de desemnare. Puterea supremă în stat trebuie să aparțină poporului și nu politicienilor. Tot ceea ce se realizează să fie pentru cetățean, nu pentru interesul personal al celui funcționar politic sau de carieră care a obținut funcția profitînd de încrederea și votul cetățeanului de rînd. Puterea politică adoptă decizii fundamentale sau, dacă sunt lăsate să le adopte administrația, tot puterea politică rămîne răspunzătoare în fața cetățeanului. Administrația nu trebuie să fie subordonată puterii politice, deși puterea ei proprie este invariabilă. Există tot mai mulți factori care condiționează misiunea, activitatea, organizarea internă și atribuțiile administrației, acești factori depinzînd de rolul pe care puterea politică îl atribuie statului și de forma sa de organizare, structura forțelor politice și a grupurilor de presiune. Cu toate acestea, foarte mult depinde de voința puterii politice, astfel, dacă grupul politic aflat la putere își propune ca obiectiv transformarea rapidă a structurii economice și sociale a societății, îi conferă o mare competență administrației, însă în schimb dacă puterea politică se mulțumește cu transformarea lentă sau lasă ca aceasta să rezulte în principal din echilibrul forțelor economice, administrația are atribuții mult mai limitate și este mult mai preocupată în activitățile sale de respectarea normelor de drept, de asigurarea legalității [155, p.38-39]. Există, potrivit accepției lui C. Moldovanu, cel puţin trei căi prin care puterea politică poate fi cumulată indezirabil în mîinile administraţiei: mărirea aparatului administrativ pînă la imunizarea de controlul populaţiei; plasarea autorităţii asupra administraţiei guvernamentale de orice dimensiune în mîinile unei entităţi private; investirea unei instituţii publice cu autoritate discreţionară, în aşa manieră încît exercitarea acestei puteri nu are ca scop asigurarea binelui populaţiei [156, p.66-67].

În cadrul autorităților administrației publice locale, indivizii, serviciile, unitățile pot avea idei și interese diferite pe care vor încerca să le apere, jocurile puterii constituind o parte esențială a vieții în instituțiile publice, iar managerul încearcă uneori să-și concentreze energia în acest sens. Mai întîi, el trebuie să se impună lui însuși și să-și afirme legitimitatea, ca anterior să țină cont de alții în luarea deciziilor și să reunească în jurul acestor căi coaliția favorabilă care va legitima punerea lor în practică. În acest sens, sistemul stabilește reguli, proceduri, politici, dar acestea nu sunt niciodată suficiente pentru a defini în întregime ceea ce va urma și deci, există un joc posibil, există zone de incertitudine în jurul cărora indivizi și grupuri vor acționa cu precizie. „În fața problemelor cotidiene pe care trebuie să le rezolve, acești actori vor adopta comportamente în sensul prezervării intereselor sale – economice, sociale, culturale. Puterea va fi în centrul acestor strategii, fiecare individ fiind în măsură să caute să-și conserve această autonomie” [157, p.210-211].

Separarea politicului de administraţie constituie una dintre constantele modelului democratic de administrare publică, politizarea agresivă a administraţiei practicată de diferite partide politice care au ajuns la putere, susține I. Alexandru, urmărind evoluțiile din România postdecembristă, a generat în

practică o disoluţie a administraţiei; apariţia în fapt a unei nonadministraţii prin pătrunderea unor activişti de partid în posturi care presupun o calificare înaltă şi o experienţă substanţială. Prin lipsă de profesionalism şi prin fluctuaţia accentuată se demolează însăși administraţia, afectată de centralism şi de birocraţie. „Fără o administraţie depolitizată, profesionistă, stabilă şi motivată, progresul nu este posibil", subliniază cercetătorul, în ţările Europei, aproape toate partidele politice susţin teoretic teza depolitizării funcţiei publice, în practică însă pot fi uşor descifrate diverse manevre prin intermediul căror se încearcă instalarea, în special în funcţii importante a clientelei politice. De altfel, continuă I. Alexandru, au fost formulate teorii potrivit cărora, politizarea administraţiei şi instalarea în funcţii a persoanelor de încredere ar face parte din jocul politic şi deci, în asemenea manieră programele de guvernare nu ar avea şanse de realizare datorită sabotajului pe care l-ar declanşa vechea administraţie [53, p.191].

Totuși, specificăm noi, separarea totală a politicului de administrație se dovedește a fi imposibilă, susținem în parte ideea lui W. Sayre, care afirmă că administrația publică este în definitiv o problemă a teoriei politice, dat fiind că problema fundamentală într-o democrație constă în responsabilitatea în fața controlului popular. Abordarea politică a administrației publice are la bază modelul democrației pluraliste care este edificată pe valori precum: reprezentare, responsabilitate și strucură organizațională caracterizată prin inseparabilitatea administrației de politic. Structura organizațională trebuie să includă multiple centre de putere, adică în sensul de diminuare a riscului concentrării puterii într-un singur pol, facilitare a reprezentării grupurilor de interese existente prin furnizarea de puncte de acces multiple, descentralizare puternică, subsidiaritate, deschidere și transparență față de cetățeni, decizii primite prin negociere și consens [158].

Ținînd cont de aceste stări de spirit, I. Creangă menționează că este important să se înţeleagă că rolul autorităţilor administraţiei publice locale este determinat de înţelegerea competenţelor şi a atribuţiilor sau, citîndu-l în același context de idei pe V. Popa, de înțelegerea funcţiei politice, dar care nu înseamnă altceva decît dezvoltarea democraţiei locale şi organizarea vieţii politice locale, ca o garanţie a respectării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor la nivel local [36, p.219]. În cadrul unui stat democratic, afirmă I. Creangă, guvernarea nu mai poate fi monopolul guvernelor, eficiența guvernării depinde în mare măsură de capacitatea liderilor politici de a democratiza procesul decizional prin administrația publică locală. Se știe că dacă se vrea democratic, statul trebuie să creeze mijloace care să permită cetățeanului să participe la afacerile publice și la adoptarea deciziilor care îl privesc, iar acest lucru se realizează prin mai multă putere delegată administrației publice locale, instituțiilor ei reprezentative. La nivel local apar, se formează componentele și rădăcinile democrației, iar aceasta determină locul instituțiilor locale, care ocupă o pondere considerabilă în întregul sistem administrativ [38, p.66]. Fiind concepută ca o formă specifică de putere publică, generată în urma descentralizării administrative, puterea locală are ca obiectiv general exercitarea unor funcții de stat.

Între puterea de stat și puterea locală există o strînsă legătură care pornește de la suveranitate, dreptul poporului de a decide el singur asupra soartei sale, de a stabili linia politică a statului și activitatea instituțiilor sale, prerogative care se termină cu dreptul poporului organizat în colectivități teritoriale de a-și administra de sine stătător problemele de interes local [38, p.69-70].

Administraţia publică este organizată, de regulă, în conformitate cu unele modele de bază, care pot fi tratate teoretic. Bineînţeles că, în realitate, sunt greu de găsit modele pure, dar liniile generale de evoluţie respectă o anumită traiectorie teoretică: modelul optim presupune existenţa puterii politice liber aleasă şi a unui sector administrativ autonom, eficient şi stabil, care să corespundă comenzilor respectivei puteri. Dacă există o administraţie plenar la dispoziţia puterii politice, apare pericolul unor disfuncţionalităţi în exercitarea atribuţiilor sale și din contra, o protecţie absolută poate crea blocaje în aplicarea deciziei politice din partea funcţionarilor. Totuși, reformele administraţiei şi ale sectorului administrat nu se pot face decît prin decizie politică, însă nu există un model de cele mai bune practici, ci doar practici diverse în funcţie de condiţiile politice. Modelele opuse sînt Statele Unite ale Americii şi Marea Britanie: administraţia americană nu cunoaşte delimitarea între demnitari şi funcţionari, în schimb în Marea Britanie tradiţia a dus la trasarea unei linii de demarcaţie destul de clară între politic şi administrativ. În acest sens, politizarea în sine nu este ceva negativ, după cum reiese la prima vedere din modelul american. Pe de altă parte însă, Europa nu cunoaşte acest model, care ţine de specificul bipartid şi tradiţia specifică democraţiei de peste ocean, consideră N. Henry. Practic, politizarea este o tendinţă negativă şi se pune astfel problema reglementării sau îngrădirii [38, p.158].

În același context se pronunță R. Goodin și N. Klingemann, notînd că în majoritatea sistemelor politice occidentale este atestată o nouă fragmentare a guvernării și a administrației, care se produce la nivelul guvernului central prin subdivizarea ministerelor în unități relativ autonome. Majoritatea guvernelor centrale se descentralizează, transferînd tot mai multe puteri funcționarilor de stat la nivel subnațional, sectorului asociativ sau unor corpuri fie persoane alese de electorat, printre aceste puteri numărîndu-se, nu în ultimul rînd, capacitatea de a implementa programele guvernului central. Prin cumulare, în cele mai multe dintre democrațiile industrializate aceste schimbări produc un aparat de guvernare mai puțin coerent, deși schimbările sunt justificate în termeni de eficiență [159, p.547].

Este foarte important, în opinia noastră, să existe și să funcționeze o delimitare clară între politic şi administrare, deoarece puterea locală este înţeleasă ca formă specifică de putere publică, prin care se contribuie la materializarea voinţei generale, în formele stabilite de constituţie şi legi, dar care nu poate substitui puterea de stat. Statul nu deleghează şi nici nu transmite puterea sau o parte din putere, aceasta nu-i aparţine. Pentru administrarea domeniului public local, statul transmite colectivităţilor locale o parte din componenţa sa, care poate fi mai mare sau mai mică, în funcție de o serie de factori. Competenţa transmisă nu reprezintă altceva decît descentralizarea administrativă, iar colectivităţile locale deleagă, la rîndul lor, dreptul şi competenţa de a administra interesele publice locale în numele

lor unor reprezentanţi aleşi prin sufragiu universal" [160, p.61]. Însă de multe ori aceşti reprezentanţi sunt un fel de administratori politici, adică funcţionari nepermanenţi care dețin atribuții importante în elaborarea politicilor şi exercitarea activităţii autorităţilor administraţiei publice locale, fiind ca o adevărată verigă de legătură dintre politică şi administraţie. „Valorile unei astfel de administraţii sunt, în cea mai mare măsură, conform supozițiilor lui V. Cioaric, cele ale dezvoltării şi implementării unei agende politice pentru administratorul oficial permanent ales" [161, p.663].

Reprezentînd o verigă a sistemului de divizare a puterii publice pe verticală, autonomia locală constituie un element important al mecanismului public de administrare alături de puterea publică la nivel de stat. O componentă necesară a administraţiei publice locale ține de managementul politic, cu ajutorul căruia autorităţile locale reglementează relaţiile politice. Totuşi, pentru dezvoltarea culturii organizaţionale a autorităţilor administraţiei publice locale este necesar de a conlucra cu cetăţenii, dat fiind că eficienţa instituţiei administraţiei publice locale este determinată și de gradul de implicare a locuitorilor la hotărîrea problemelor vitale. Interesul cetăţenilor pentru gestionarea propriilor resurse în vederea satisfacerii nevoilor locale constituie baza de dezvoltare a autonomiei locale. J. Morange subliniază, totodată, că metodele şi formele de implicare a populaţiei în administrarea afacerilor locale şi activizarea cetăţenilor este o sarcină importantă a autorităţilor locale [162, p.37].

Într-adevăr, fiecare cetățean, indiferent de regimul constituțional sau, în alți termeni, de forma de guvernămînt, monarhie ori republică, indiferent de tipul de organizare teritorială a statului, unitar, federal sau confederal, este mai întîi reprezentantul unei colectivități locale, care îi permite, fie direct, fie prin reprezentanții săi, să participe în mod efectiv la luarea deciziilor care influențează nemijlocit viața sa de toate zilele. Modul în care cetățeanul participă în viața politică și civică se dovedește a fi foarte important pentru dezvoltarea democrației locale. După cum menționează R. Locateli, citat de către T. Deliu, „colectivitățile locale reprezintă una dintre structurile fundamentale ale unui regim democratic și, în consecință, unul din pilonii construcției Europei democratice, concepute conform principiului subsidiarității". I. Alexandru evaluînd aserțiunea lui R. Locateli, fiind citat, de asemenea, de T. Deliu, subliniază că această cerință este cu atît mai puternică, cu cît țările Europei Centrale și Orientale, din ce în ce mai mult sunt dornice de a pune în practică principiile autonomiei locale. În cadrul noilor democrații aceasta nu se poate cuceri și dezvolta fără existența surselor de inspirație și schimburilor permanente cu țările care posedă mai multă experiență [163, p.5-6]. Cetăţenii trebuie să simtă că indiferent de culoarea politică a persoanelor de conducere a administraţiei publice locale, libertăţile şi drepturile lor sunt respectate [161, p.43], notează V. Cioaric. Astfel, activitatea autorităţilor administraţiei publice locală trebuie să se bazeze pe principii corecte şi lipsite de interese personale, iar natura procesului de conducere poate fi înţeleasă prin examinarea tranzacţiilor dintre factorul de decizie şi cei care îl urmează [40, p.70], se specifică în lucrarea „Metode administrative moderne".

Totuși, autorităţile publice locale deseori nu exercită plenitudinea competenţelor de care dispun

în mod legal: este important ca autorităţile publice locale să-şi definească exact identitatea puterii pe care o mînuiesc. Însă autorităţile publice nu se găsesc într-un vid de funcţionare, fiind dependente de relaţiile politice, instituţiile politice şi de cultura politică. Raportul dintre stat şi cetăţeni este dominat de tipul sistemului politic, pe cînd natura puterii politice este determinată de calitatea relaţiilor dintre diversele grupuri asociate de cetăţeni în structura de funcţionalitate a societăţii. Partidele politice sunt agenţi de schimbare şi de menţinere a regimului politic. Relaţiile autorităţilor publice locale cu aceste formațiuni social-politice diferă de la stat la stat în funcţie de regimul constituţional, iar persoanele desemnate sau acceptate de partidele politice în cadrul structurilor puterii executive sau reprezentanţii aleşi ai partidelor influenţează funcţionalitatea administraţiei publice, în general, dar fără ca aceasta să fie subordonată entităților politice, întrucît administrarea afacerilor publice se exercită în condiţiile legii, a autonomiei funcţionale şi a democraţiei. Prin urmare, partidele politice reprezintă forme legale de agregare a preferinţelor politice ale cetățenilor, dar respectînd suveranitatea naţională, integritatea teritorială şi principiile democratice ale societăţii. Politica este, conform opiniei lui M. Syobor, citat de I. Munteanu, urmărirea progresului uman prin mijloace publice organizate aşa cum etica urmăreşte acelaşi scop cu instrumente private [164, p.39-40].

Însă preferinţele politice nu pot fi înlăturate uşor, iar reforma profundă a unei societăţi nu poate fi construită doar pe declaraţii de intenţie şi pe acte cu o profundă încărcătură ideologică şi simbolică: cultura organizaţională a autorităţilor administraţiei publice locale fiind direct influenţată de acestea: clasa politică se întoarce către popor numai o dată la patru ani, în cadrul mecanismului democratic de control al alegerilor, pe cînd în restul timpului, este prea puţin interesată de realizarea promisiunilor electorale, interesul public fiind făţiş ignorat [165, p.31-32], cetăţeanul suportînd consecinţele. Cultura organizaţională a autorităţilor administraţiei publice locale este frecvent influenţată şi de feedback-ul din partea cetăţenilor, deoarece, spre exemplu, în cazul cînd la nivel local se pune în discuţie problema descentralizării sau a participării, este posibil ca aceste probleme să nu fie prioritare (pentru cetăţeni) şi, astfel, să se creeze un decalaj, o ruptură între agendele oamenilor politici şi prioritățile pentru care populaţia ar fi de acord să ofere sprijinul său. În mediul rural, specifică C. Iftene, există numeroase cazurile în care autorităţile locale se află practic în colaps, nereuşind să-şi desfăşoare activitatea, în sensul că multe dintre beneficiile sociale trebuie suportate de bugetele locale [166, p.234].

Astfel, autorităţile publice locale trebuie să încerce să înfrunte dificultăţile de natură politică, care uneori apar în activitatea lor şi să se concentreze pe realizarea obiectivului principal - satisfacerea la nivel înalt şi calitativ a intereselor şi nevoilor comunităţilor în beneficiul colectivităţilor respective. Îmbunătăţirea calităţii serviciilor poate fi obţinută prin implementarea unui management performant al serviciilor publice: managementul public performant însemnînd aplicarea de principii, metode şi tehnici ca factori de eficacitate maximă în organizarea şi administrarea serviciilor publice, adică este ştiinţa de a organiza cel mai bine mijloacele şi resursele lor. Cheia unui management performant, în

opinia lui P. Drucker, se află în atenţia continuă acordată problemelor eficienţei şi eficacităţii muncii din cadrul organizaţiei, adică în arta de a face bine lucrurile bune: eficacitate înseamnă a face lucrurile (bune) cum trebuie făcute, iar eficienţă înseamnă a face cum trebuie (bine) lucrurile, pentru a atinge rezultatul scontat. Eficienţa şi eficacitatea sunt standarde importante în determinarea performanţelor culturii organizaționale a administraţiei publice, eficacitatea reprezintă fundamentul, baza succesului, iar eficienţa este condiţia minimă de supravieţuire și de continuare a funcţionării după ce succesul a fost obţinut [28, p.116-117].

Schimbarea administraţiei publice locale, în același timp, poate fi rezultatul unei interacţiuni politice perseverente, în interiorul unei autorități a administrației publice, între indivizi şi grup, primii blocînd toate legăturile reciproce, dar şi legăturile cu alţi indivizi şi grupuri, care acţionează în mediul instituţional extern. În acest sens, se pune accentul pe diferenţiere (prin care se subînţelege, conform lui N. Henry, multiplele diviziuni ale muncii, specializări, procese şi scopuri existente în cadrul marilor birocraţii) şi de faptul că majoritatea instituţiilor sunt alcătuite din membri care le pot părăsi dacă doresc. Multe diferenţe interne şi unele sancţiuni instituţionale, în ordinea de idei reliefată, determină într-o situaţie în care schimbarea organizaţională este atît biologică (pentru că mediul în mod accelerat are impact direct şi discret asupra elementelor din instituţie şi nu numai asupra instituţiei ca o totalitate), cît şi raţională (pentru că aceste elemente interne, fiecare în felul său, acţionează în mod raţional asupra acestui impact pentru a-şi promova obiectivele şi preferinţele individuale în legătură cu modul în care instituţia ar trebui să se schimbe). Prin urmare, schimbarea culturii organizaţionale „combină inima, dar şi mintea - descrierea cea mai bună a schimbării politice" [38, p.253]. Totodată, atunci cînd are loc schimbarea culturii organizaţionale, este important, spre recunoaşterea importanţei eşecurilor şi a ocaziilor de a învăţa de pe urma lor, ca cel ce se află în fruntea instituţiei „să se asigure că procesul de verificare a angajaţilor este în concordanţă cu aceste schimbări, pentru că nu este etic de a sărbători eşecurile teoretic, iar practic de a pedepsi angajaţii pentru că şi-au asumat nişte riscuri" [7, p.247].

Interconexiunea dintre cultura politică și cultura administrativă în statele comunitare, dar și în Republica Moldova, este influențată de către noile tehnologii informaționale moderne, care determină schimbarea climatului organizațional prin includerea unor tehnici noi de lucru în cadrul autorităților administrației publice locale. Particularitățile sistemului electronic își lasă nemijlocit amprenta asupra comportamentului organizațional din cadrul autorităților administrației publice centrale și celei locale, deoarece guvernarea electronică acoperă toate aspectele guvernării, pînă la cel mai adînc nucleu al fiecărei entităţi guvernamentale şi inevitabil va deveni factor reformator pentru guvern şi procesul de guvernare. Guvernarea electronică constă în interacţiunea dintre Guvern, Parlament şi alte instituţii publice cu cetăţenii prin intermediul mijloacelor electronice. Informarea pe marginea proiectelor de lege aflate în dezbateri şi exprimarea opiniilor, evaluărilor de cetăţeni, plata taxelor de contribuabili, completarea de plîngeri şi petiţii online reprezintă mijloace eficiente puse la dispoziţie de către stat

pentru exercitarea drepturilor fundamentale ale cetăţenilor. Prin urmare, sensul implementării pe larg a guvernării electronice este de sus în jos, de la stat către cetăţean. Guvernarea electronică reprezintă procesul de reinvenţie a sectorului public prin digitalizare şi tehnici de management a informaţiei, proces al cărui scop final este creşterea gradului de participare politică a cetăţenilor şi eficientizarea aparatului administrativ. Aceasta definiţie reuneşte trei trăsături de bază ale guvernării electronice: folosirea noilor tehnologii electronice în comunicare (e-mail, chat, site-uri Internet) sau paradigma tehnică, aplicarea unor noi metode de management a informaţiei sau paradigma manageriala, creşterea gradului de participare politică a cetăţenilor, dar şi a eficienţei aparatului administrativ sau paradigma funcţională [167, p.1]. Astfel, menționăm noi, comportamentul organizațional se modifică esențial prin deformarea relațiilor dintre solicitant și prestator de servicii, transformîndu-se din formale în informale. Sistemul birocratic se transformă în unul democratic, fondat pe principiile transparenței, legalității, implicării cetățenilor în afacerile de interes public, iar problema corupției în activitatea funcționarilor de birou devine mai puțin pronunțată. De fapt, evaluările expuse reprezintă mai degrabă un deziderat de bune practici, însă deseori realitățile din Republica Moldova se dovedesc a fi altele și bunele intenții sunt compromise totalmente sau în parte.

Cînd se încearcă o schimbare a culturii organizaţionale, este necesar de a face o alegere, a stabili corect scopurile şi obiectivele care urmează a fi realizate. Examinarea atentă a premiselor care stau la baza oricărei alegeri administrative demonstrează faptul că acestea implică două tipuri distincte de elemente: valorice şi factuale. În linii mari, distincţia dintre aceste elemente corespunde celei dintre scopuri şi mijloace. Ar fi foarte folositor şi convenabil dacă premisele unei alegeri administrative ar putea fi întotdeauna împărţite distinct în premise reale şi premise valorice. De obicei, nu este posibilă delimitarea clară a acestor două tipuri de premise și aproape în orice premisă de valoare sunt incluse elemente reale, un element care nu poate fi complet eliminat, majoritatea scopurilor sau obiectivelor fiind, cel puţin parţial, mijloace de realizare a unor scopuri finale și nu scopuri în sine [7, p.95-96]. În acest sens de idei, problemele cu care se pot confrunta autorităţile publice locale devin multiple şi constante, adăugăm noi.

Doctrina neutralităţii politice a administraţiei publice, care sintetizează esenţa raporturilor între politică şi administraţie, sugerează că aleşii sunt singurii care decid, în timp ce funcţionarii le acordă asistenţă şi supraveghează execuţia conform deciziilor luate. Aleşii evită să politizeze administraţia publică locală, iar aceasta se limitează la rolul de a fi executant fidel. Administraţia este subordonată puterii politice, dar, totodată, este distinctă de aceasta, în acest sens administraţia fiind neutră în raport cu politicul. Însă în realitate lucrurile se desfășoară cu totul diferit: administraţia publică comportă o dimensiune politică şi în practică niciunul din aspectele ei nu poate face abstracţie de dimensiunea dată, funcţionarii fiind indivizi care au interese şi urmăresc realizarea preferinţelor şi idealurilor sale. În acest scop, ei utilizează pîrghiile de influenţă de care dispun, conturînd o cultură organizațională

care adesea se bazează pe regulile nescrise din instituția publică respectivă. Astfel, deşi administraţiile se declară neutre din punct de vedere teoretic, ele se caracterizează, totuși, prin existenţa în cadrul lor a unor relaţii de putere, precizează A. Mot, în cadrul structurilor sau al proceselor administrative, al finanţelor publice sau al gestiunii personalului, al regulilor birocratice, al tehnocraţiei şi controlului instituţional, sau al deschiderii faţă de public şi al influenţei ideologiilor. Decizia nu este o reflectare pură a exigenţelor politice pentru că acestea sunt, în parte, rezultatul proceselor administrative. Din acest proces derivă importanţa strategică a relaţiilor de autoritate şi de responsabilitate, a reţelelor de comunicare, a mecanismelor de coordonare şi a nomenclaturii sarcinilor, precum şi a altor proceduri de funcţionare, care, de fapt, se cuprind în conceptul de cultură organizațională [168].

Fără îndoială, I.-A. Firică are perfectă dreptate cînd afirmă că politizarea excesivă este în mod evident o piedică în calea bunei funcţionări a aparatului administrativ, conducînd la schimbări mult prea dese privind personalul şi administraţia, fapt care generează lipsa de continuitate şi promovarea unor funcţionari publici neprofesionişti, care împiedică formarea culturii organizaţionale eficiente [169]. Este important de a elabora un mecanism politico-legal de contracarare a abuzurilor de putere în administraţia publică locală, proces care trebuie să devină sarcina principală a dezvoltării sectorului public, avînd un caracter sistemic de natură politică şi juridică, să nu se limiteze doar la campaniile „anticorupţie”. Sursa erorilor sistemului, conflictelor şi factorii interni de destabilizare a Republicii Moldova sunt alcătuiți din diferite forme de abuz ale puterii executive, care au loc atît în sistemul de conducere al statului, cît şi în sectorul local. Baza fărădelegilor puterii în domeniul sectorului public o constituie împuternicirile largi ale autorităţilor puterii executive şi a anumitor funcţionari de nivel local, dar şi fondul mic al salariilor şi instruirea insuficientă a acestor persoane din punctul de vedere profesional şi moral, lipsa controlului eficient din partea societăţii [170]. Suportul și factorii reliefați, în opinia noastră, trebuie completați cu aspecte ce țin de sistemul justiției, fie favorizant, fie tolerant al fărădelegilor și abuzurilor.

Este foarte important ca, în general, cultura organizaţională a autorităţilor administraţiei publice locale să conţină elementele caracteristice culturii locale, deoarece atunci cînd funcţionarii publici vor încerca să implementeze eficient strategiile necesare realizării interesului general al comunităţii, se va putea vorbi despre realizarea cu succes a obiectivelor propuse de către primar şi aleşii locali în perioada alegerilor. Prezenţa factorului politic este indiscutabil, dar accentul se va pune pe problemele locale de interes general şi nu pe ideologii, favoritism sau clientelism politic. Cultura organizaţională durabilă poate fi edificată doar în condiţiile implicării decisive a societăţii şi înlăturării cît mai mult posibil a cerinţelor politice din partea anumitor forţe, care urmăresc să manipuleze opinia cetăţenilor. Existența unui număr mare de funcţionari angajaţi pe criterii politice poate influenţa formarea unei culturi organizaţionale slabe a autorităţilor administraţiei publice locale, a căror elementele vor putea fi schimbate odată cu noile alegeri, în cazul cînd vor accede alt primar și alţi aleşi locali la conducerea

autorităţii respective. O cultură organizaţională durabilă, în accepția noastră, se va baza pe criterii de stabilitate, imparţialitate şi responsabilitate.

G.B. Peters, citat de L. Radu, a elaborat cinci modele teoretice pentru a explica relațiile politico-administrative care influențează direct cultura organizațională din cadrul autorităților administrației publice locale. Primul model poartă numele de legal - formal (Anglia pînă la reformele administrative din anii '80 ai secolului XX), unde rolul decisiv în luarea deciziilor politice revenea oamenilor politici și birocrațiilor, rezumîndu-se la punerea lor în practică cu conștiinciozitate. Cel de-al doilea model a primit numele de comunitar, caracterizat prin relații de colaborare între oameni politici și funcționari de carieră. Cel de-al treilea model este derivat din cel anterior și se numește „comunitar - funcțional", doar că diferența este că relațiile de colaborare se stabilesc în cadrul unor domenii sau departamente. Al patrulea model poartă numele de adversial și definește o stare conflictuală între factorii politici și birocrații. Funcționarii de rang înalt pot să se opună deschis deciziilor oamenilor politici sau pot să o facă tacit, adică își aprobă șeful formal și acționează ulterior în felul în care ei consideră. Alt model este cel al statului administrativ, unde funcționarii reușesc să dețină supremația în procesul de luare a deciziilor. Această supremație a birocraților poate avea mai multe cauze: prima, cea mai importantă, este diferența, uneori foarte mare, de competență în favoarea funcționarilor, fapt datorat pregătirii de specialitate și experienței pe care o cîștigă în timp. Mai pot exista și alte explicații de natură mai mult sau mai puțin subiectivă: lipsa de unitate a clasei politice, lipsa de experiență la guvernare, o birocrație unită [171]. Evident este, în opinia noastră, că aceste modele teoretice, nu se întîlnesc în practică într-o formă pură decît foarte rar, în cele mai multe cazuri întîlnim combinații între două sau mai multe.

Se mai poate de afirmat că deseori este prezent fenomenul de acaparare de către administrația publică a unor arii de activitate care aparțin în mod legitim politicului sau încercarea de a influența procesul de formulare a deciziilor. În astfel de cazuri se poate vorbi chiar și de afectarea caracterului democratic al statului. Argumentarea oamenilor politici este simplă, ei explică prin acordarea votului cetățenilor pentru un anumit program electoral și dacă structurile administrative se opun într-un fel sau altul, înseamnă că împiedică punerea în practică a voinței electoratului. Totuși, nu întotdeauna implicarea nelegitimă a funcționarilor în procesele decizionale este rezultatul unor acțiuni deliberate și încă mai rar, întreprinse cu rea intenție. Anumite caracteristici ale fenomenului birocratic, cum ar fi rutina, rezistența la schimbare, apelul excesiv la proceduri, pot afecta modul în care birocrația răspunde la comenzile primite de la oamenii politici. Anumite politici imaginate de factorii politici de asemenea pot conduce la încetarea existenței unor instituții birocratice, la reducerea volumului de activitate și implicit, a numărului personalului angajat. În multe situații instituțiile birocratice dezvoltă un mare grad de atașament față de scopul pentru care își desfășoară activitatea printr-o puternică cultură organizațională, iar anumite măsuri ale factorului politic pot avea ca rezultat împiedicarea atingerii acestor scopuri. Alt element extrem de important în această relație este expertiza. Datorită specializării

și experienței mai mari pe care o au față de oamenii politici, funcționarii dispun, în multe situații, de cunoștințe mai bune în problemele comunității. Lipsa acestei expertize, dar și a informațiilor reprezintă unul din punctele slabe ale oamenilor politici. „Competiția pentru voturi are drept rezultat neglijarea aspectelor mai puțin convenabile partidelor politice, din aceste motive, de foarte multe ori promisiunile electorale sunt nerealiste, dar nici alegătorii nu dispun de pregătirea necesară pentru a le aprecia corect. În aceste situații se poate considera că, acțiunea funcționarilor în sensul corelării programelor electorale cu realitatea este una pozitivă, în interesul cetățenilor și, uneori, a oamenilor politici" [172, p.68-77].

Vom menționa că oamenii politici și funcționarii publici îndeplinesc diverse roluri și funcții în cadrul guvernării. Funcția de bază a oamenilor politici fiind reprezentarea și promovarea intereselor diferitor grupuri sociale, se rezumă la următoarele: manifestă voință și caracter dur de comportament, fiind un luptător; poate utiliza și utilizează demagogia, pune la îndoială ideile și acțiunile adversarilor. Funcționarii publici din contra, au scopul de a reprezenta interesul și binele comun al societății; nu au dreptul să pună la îndoială acțiunile conducerii; reprezintă nu interesele particulare, ci interesele generale; elaborează nu obiectivele, ci mijloacele de atingere a acestora; luptă nu cu oponenții politici, ci cu circumstanțele; trebuie să fie tehnocrat, pentru funcționar este inanceptabilă demagogia.

Una dintre deficiențele care se manifestă intens în cadrul societăților aflate în transformare este că administrația publică nu poate funcționa eficient în condițiile schimbării, inclusiv a celei politice. Dependența administrației de politic periclitează esențial stabilitatea statului, micșorează capacitatea administrativă și calitatea serviciilor publice, dat fiind că serviciul public trebuie să asigure stabilitate și flexibilitate administrației publice, capacitatea de a fi receptivă la cerințele societății [173, p.12-13], susțin V. Moșneaga, R. Tănasă și S. Palihovici.

De fapt, încă Ch. Montesquieu a afirmat că libertatea politică nu se regăsește decît în cadrul guvernărilor moderate, însă aceasta nu există întotdeauna nici chiar în statele moderate, fiind prezentă numai atunci cînd nu se abuzează de putere: pentru ca să nu se poată abuza de putere, trebuie ca prin modul de dispunere a lucrurilor, puterea să oprească puterea. Este de notat, potrivit lui I. Alexandru, că administrația, ca un servitor fidel și devotat, trebuie să asculte de politică, dar să se separe nu pentru a se opune, ci pentru a respecta condițiile prescrise în norme cînd este vorba despre executarea legilor, despre măsuri în detaliu și despre raporturile directe ale puterii publice cu cetățenii [174].

În acest context de idei menționăm că unul dintre factorii importanți care determină cultura organizațională a autorităților administrației publice locale este comportamentul organizațional. Orice tip de comportament presupune selectarea conștientă sau inconștientă a unor acțiuni dintre cele fizic accesibile acțiunilor și persoanelor asupra cărora acest comportament exercită influență și autoritate. Termenul „selectare" este utilizat de H. A. Simon fără a implica un proces conștient sau deliberat și „se referă, pur și simplu, la faptul dacă individul urmează o direcție de acțiune specifică, atunci există alte direcții de acțiune de la care el, prin urmare, se abține" [175, p.2]. O mare parte din comportamentul

funcționarilor din cadrul autorităților administrației publice locale, specificăm noi, este orientat spre obiective concrete, dictate de către elementele culturii organizaționale, fapt care facilitează integrarea în modelul de comportament, în absența cărui înfăptuirea interesului public nu s-ar realiza eficient. Acest obiectiv bine definit oferă un criteriu esențial pentru a determina acțiunile care trebuie realizate, deoarece deciziile mărunte, ca parte a culturii organizaționale, care dirijează acțiuni specifice, servesc în mod inevitabil drept temei de aplicare a unor hotărîri mai importante intenției și metodei, a afirmat V. Efremov. „Pentru a forma o cultură durabilă este absolut necesar de implementat mai puțin strategii politice, iar cele necesare cetățeanului - mai mult". Însă frecvent necesitățile cetățenilor sunt lasate în umbră, pentru că influența politică formează obiectivele finale ale organizării și conducerii în termeni foarte generali și ambigui, care adesea sunt departe de realizarea interesului general al comunității. Problema influenței factorului uman, particularităților conștiinței și comportamentului funcționarilor autorităților administrației publice locale trebuie să fie un argument de care să se țină cont în formarea culturii organizaționale puternice, dat fiind, conform supoziției lui T. Hobbes, citat de V. Efremov, că se dovedește a fi necesar de a edifica mecanismele care ar putea neutraliza manifestările negative ale psihicii și conștiinței oamenilor în sfera relațiilor de putere, precum și manifestarea calităților umane în viața politică și socială [176, p.11].

Într-adevăr, miza politică este de multe ori prioritară în raport cu interesele cetățeanului. Spre exemplu: primarii sunt aleși de către membrii comunității locale și deseori coloratura lor politică nu corespunde cu cea a partidelor de guvernare, motiv pentru care imediat după încheierea alegerilor locale, partidele politice depun eforturi susținute pentru a atrage în rîndul lor persoanele alese pentru funcția de primar. Lupta este cu atît mai mare cu cît comunitatea locală condusă de primarul respectiv este mai numeroasă sau prezintă diverse avantaje geostrategice față de celelalte regiuni [177]. Astfel, traseismul partinic la nivelul aleșilor locali se dovedește a fi unul consistent, evoluțiile după alegerile din 14/28 iunie 2015 din Republica Moldova, spre exemplu, fiind elocvente în ordinea enunțată de idei [178, p.747-748]

A. Toffler, citat de A. Pascaru, susține că epoca modernă este marcată de accelerarea ritmului vieții, respectiv de o cerință combinată de mai multă informație cu mai mare rapiditate. El consideră că ne aflăm în perioada nașterii unui nou sistem organizațional, la general, cît și în cadrul autorităților administrației publice locale, în particular, care va intra tot mai mult în conflict cu birocrația și în cele din urmă, o va înlocui cu adhocrație. Aceasta este, potrivit lui A. Toffler, „o organizație în permanentă mișcare, alimentată cu informații, plină de celule tranziente și indivizi extrem de abili". În opinia sa, tranziția presupune o mare mobilitate inter- și intrainstituțională, o permanentă apariție și dispariție a grupurilor temporare de lucru. Totodată, progresul tehnologic, indispensabilitatea transmiterii rapide de informații vor contribui la înlocuirea sistemelor de comunicație verticală (de tip birocratic) cu cele de comunicație laterală. În adhocrație rolul specialiștilor, a experților devine atît de important, încît

instituțiile vor fi nevoite să ocolească sau chiar să desființeze ierarhiile tradiționale. Ritmul rapid de apariție a problemelor noi, neprevăzute, dar și timpul scurt pentru luare de decizii duc spre eliminarea lanțului de comandă, sau a drumului de jos al ierarhiei, încît specialiștii încep să adopte decizii, creînd o nouă cultură organizațională, distinctă de cea existentă pînă la moment [179, p.79].

În același timp, conform lui S. Tripon, administrația publică nu a fost considerată un domeniu rațional și eficace, iar imaginea generală a fost cea a unui sector haotic, cu o cultură organizațională slabă, dezordonat, preocupat mai mult de propria supraviețuire și dezvoltare și mai puțin de oferirea serviciilor de calitate cetățeanului și comunității: administrația este văzută ca fiind doar un executant mecanic al ordinelor venite din partea politicienilor. Una dintre principalele critici aduse modelului administrativ tradițional este lipsa unei perspective strategice în funcționarea proprie. „Administrația publică modernă nu își mai permite însă această abordare managerială bazată pe eficacitate, eficiență și economie a resurselor, existența unui demers strategic este inevitabilă. Pentru a-și realiza scopurile și obiectivele instituția publică trebuie, în primul rînd, să și le definească. Ea nu mai poate doar exista, fără a face eforturi de dezvoltare și funcționare permanentă" [180]. Remedierea lipsei de performanță presupune, în accepția lui C. Mora, de a pune bazele unui management strategic în sectorul public, prin stabilirea unor obiective și scopuri clare, dar care reprezintă un proces extrem de dificil și adesea constituirea unor strategii poate părea ca fiind efort lipsit de orice finalitate. Adoptarea unei forme de planificare strategică poate aduce îmbunătățiri modelului politic tradițional de luare a deciziei [181, p. 27].

M. Platon a avut perfectă dreptate cînd sublinia că orientarea fundamental-conceptuală pe care o capătă reforma administraţiei publice locale reprezintă o problemă de filosofie politică şi de alegere supremă a poporului. Nu există un sistem ideal de administraţie, atît de bun încît să fie copiat de toate ţările. Problema este de altă natură, fiind necesar de căutat caracteristicile unui sistem de administraţie publică locală care să se potrivească specificului social şi cultural, tradiţiilor administrative şi politice, îmbinîndu-le cu standarde internaţionale de referinţă şi autoritate [18, p.85-86].

Este evident că fiecare schimbare politică atrage după sine alte schimbări importante, mai ales la nivelul funcţiilor de conducere. Este o practică destul de greu de acceptat din punctul de vedere al standardelor europene şi ale altor state cu democraţie consolidată, dar care pare să se perpetueze în pofida presiunilor venite din partea unor organisme internaţionale guvernamentale. Este adevărat că în ultimii ani fenomenul a cunoscut o atenuare, atît datorită modificărilor legislative succesive, dar şi datorită unei uşoare schimbări a atitudinii clasei politice. Totuşi, mulţi dintre cei care au fost înlocuiţi pe criterii politice au acces în funcţie în manieră similară şi acceptă această schimbare ca pe un fapt firesc. Există mai multe situaţii în care se încearcă prezentarea unor îndepărtări din funcţie datorită incompetenţei sau unele persoane părăsesc sectorul public pentru cel privat, unde obţin venituri mult mai mari. Gradul de politizare a administraţiei publice locale este dificil de măsurat chiar şi în ţările cu

democraţie consolidată. Peters şi Pierre au subliniat că dovezile în acest sens sunt „adesea subiective, anecdotice sau confuze”[58]. Susținem această părere, dat fiind că depolitizarea totală a administrației publice practic este imposibilă chiar și în statele cu democrație consolidată. Orice persoană care ocupă o funcție publică este mai întîi de toate un cetățean al statului și deci, este deținătorul puterii. În ordinea de idei reliefată, ca cetățean are dreptul să-și expună viziunile politice, ca funcționar public este obligat prin lege să fie mai rezervat la acest capitol, în special în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu. Plus la toate, alegerile locale nu pot să se desfășoare în afara oricărei implicării a politicului, demonstrînd și confirmînd că, de fapt, cultura politică practic se află într-o strînsă interdependență cu fenomenele și procesele cotidiene din cadrul autorităților locale, cu climatul organizațional, iar elementele culturii organizaționale determină comportamentul organizațional de ansamblu al instituțiilor respective.

În concluzie, cultura organizațională a autorităților administrației publice locale este influențată direct de relațiile politico-administrative, deoarece capacitatea de a crea valori depinde în mare parte de funcționarii publici, care frecvent se bazează pe criterii impuse de către elita politică în vederea înrădăcinării unor modele de comportament, tradiții, ritualuri, mituri, stiluri de muncă perpetuate în timp. La rîndul lor, funcționarii publici urmăresc să creeze un sistem de valori proprii convingerilor, care să-și găsească rațiune în contextul comportamentului individului sau al grupului și în racordarea valorilor sociale la regulile de funcționare cotidiană a instituțiilor. Bineînțeles, cultura organizaţională este caracteristică pentru orice instituţie, însă acolo unde valorile nu sunt conştientizate şi susţinute activ cu ajutorul mecanismelor şi procedurilor de management, aceasta, de regulă, nu se formează. Considerată ca fiind un sistem social complex cu un caracter unic autoritățile administrației publice se dovedesc a fi un model cultural specific, cu un sistem de valori proprii. Dacă cultura îi oferă autorității administrației publice o susţinere temeinică, care poate accelera dezvoltarea ei, asigura creşterea productivităţii şi dinamismul, aceasta este de perspectivă şi merită toată atenţia. În sensul reliefat de evaluări este absolut important de a se înțelege că în cadrul autorităților administrației publice moderne se va pune accentul pe trecerea de la munca din obligaţie, bazată pe conformitatea modului de lucru şi a rezultatelor ei cu standardele, la munca din vocaţie, care presupune originalitate și dezicerea de tiparele comode.

2.3. Concluzii la capitolul 2

1.Cultura organizațională în cadrul administrației publice locale din statele Uniunii Europene este o componentă importantă întru dezvoltarea unor principii europene comune, însă are de parcurs o cale lungă pînă la definitivarea caracterului său. Dimensiunea europeană a administrației publice locale și schimbarea administrativă presupune ajustarea legislației naționale la cerințele comune, impunîndu-se necesitatea creării unor valori noi, europene, în cadrul autorităților publice, care ar duce la formarea culturii organizaționale consolidate, fundamentate pe coordonatele spațiului administrativ european.

Fiecare stat își are tradițiile, valorile, scopurile proprii, care pot forma un tip de cultură organizațională în cadrul unei autorități a administrației publice, deși se încearcă tot mai mult definirea unei culturi unice. Dat fiind că spațiul european se identifică prin a fi un tot întreg, se tinde spre împărtășirea unor valori, principii și finalități comune de majoritatea membrilor săi, deși uneori pot apărea contradicții. Chiar dacă varietatea de culturi continuă să predomine, se încearcă continuu de a promova idei de unicitate, anumite valori și principii comune, se definesc anumite concepții de viață și interese comune în vederea dezvoltării identității europene.

2. Aspirațiile europene trebuie să favorizeze edificarea unor valori bine stabilite, concise, clare, lipsite de interese înguste de partid, unde democrația ar presupune o identitate culturală în orice sector social, iar implicarea cetățenilor să sporească eficacitatea sistemului. Pentru o identitate culturală, se încearcă stabilirea unor criterii de guvernanță eficientă, fără implicări directe în afacerile unui stat, bazîndu-se pe raporturile dintre instituții, pe relațiile dintre actorii europeni și pe participarea activă a cetățeanului european la procesul decizional comunitar. Cu toate acestea, rolul cetățeanului este încă diminuat, dat fiind că deseori cele mai importante decizii sunt luate ca rezultat al negocierilor dintre liderii politici, fără a fi implicat sectorul asociativ, contribuindu-se la dezvoltarea democrației participative.

3. Cercetările științifice denotă că, de fapt, cultura organizațională se află în permanentă schimbare, dat fiind că administrația publică locală tinde spre perfecționare, inclusiv prin reeducarea numărului funcționarilor publici, prin implementarea formelor noi de management administrativ, tranzitînd de la modul tradițional, prin depolitizarea sistemului, prin definirea unor concepte noi privind autoritatea publică și apărarea intereselor generale ale formelor de guvernare locale sau centrale.

4. Chiar dacă se consideră că puterea supremă într-un stat este politica, adoptînd decizii fundamentale, trebuie de ținut mereu în vizor că cetățeanul nu trebuie să fie afectat negativ, iar legătura dintre politică și administrația publică locală să fie constructivă, să se bazeze pe profesionalism, neutralitate politică și tratament egal aplicat tuturor categoriilor sociale de cetățeni.

5. Modelul occidental de administrare publică tinde consistent spre promovarea valorilor democratice prin separarea parțială a politicului de administrație, fiind susținută de către toți actorii politici teza depolitizării funcției publice, dezvoltarea democrației locale și organizarea vieții politice locale prin mai multă putere delegată administrației publice locale și instituțiilor ei reprezentative.

3. EVOLUȚIA CULTURII ORGANIZAȚIONALE ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

În acest capitol este analizată, cu predilecție, formarea și evoluția culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice din Republica Moldova. Primul subcapitol este axat pe cercetarea principalelor fundamente și tendințe în dezvoltarea administrației publice locale în perioada de tranziție de la tipul etatist la cel autonom, determinîndu-se impactul transformărilor structural-funcționale asupra procesului evoluției culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice locale. În subcapitolul al doilea se analizează unele schimbări și aspecte, atît pozitive, cît și negative ale culturii organizaționale în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova.

3.1. Aspecte generale privind evoluţia culturii organizaţionale a administraţiei publice locale în Republica Moldova

Administraţia publică locală în Republica Moldova trece printr-un proces foarte îndelungat de reforme. Din cauza instabilităţii politice și lipsei de voință politică aceste reforme au căpătat un caracter inconsecvent, stagnant și eficiență redusă, trecînd destul de lent prin perioade de schimbări neînsemnate, atribuțiile nu sunt clare, promte şi bine definite, paşii spre modernizare se produc într-un tempou diminuant. Este evident că din aceste cauze are de suferit cultura organizaţională a administraţiei publice locale, care necesită ajustări la nivel de valori, atitudini şi credinţe, însă nu pot să se producă din cauza schimbărilor neesenţiale care au loc în domeniu. Elementele culturii organizaţionale într-o instituţie publică bazată pe valori democratice se ciocnesc de alte aspecte puternic înrădăcinate, precum birocraţia exagerată, corupţia, cumatrismul, nepotismul, foarte greu de înlăturat.

La sfîrșitul anilor'80 și începutul anilor'90 ai secolului XX s-au produs unele transformări mai mult sau mai puțin profunde, complexe și radicale în domeniile politic, economic și social în majoritatea regiunilor, dar, totuși, cu predilecție în arealul ex-socialist european. În România şi în Republica Moldova, potrivit accepției lui A. Roman, se implementează treptat modelul francez (continental) de administrare, adaptat la realităţile existente [17, p.179], conținînd atît mesaje, cît și aspirații de reformare democratică, adăugăm noi. V. Mocanu susține că perceperea succeselor economiei de piaţă, eşecul sistemelor centralizate, administrativ de comandă, eficienţa redusă sau ineficiența întreprinderilor cu proprietate de stat au răsturnat, în mare parte, conceptul despre rolul dominant al sectorului public în economie. În plus, abuzurile din partea regimurilor totalitare și autoritare s-au soldat cu căutarea unor forme noi, mai receptive de guvernare. Aceste transformări fundamentale au fost descrise drept „constituirea unei pieţe deschise şi mişcare spre o guvernare mai responsabilă şi democratică" [42, p.3].

Majoritatea ţărilor Europei Centrale şi de Est au păşit în careul unor acţiuni susţinute de reconstrucţie şi reformă. Reconstituirea instituţiilor de stat şi publice, eliberate de dogmatismul şi sechelele statului-partid, s-a început o dată cu regîndirea temeliilor vechii societăţi, continuînd cu impregnarea nevoii de funcţionare a societăţii democratice şi atribuirea unor funcţii mai potrivite statului şi instituțiilor sale. Urmînd să valorifice aceste opţiuni magistrale, de principiu, arhitecţii noilor democraţii au identificat, totodată, unele dificultăţi practice, de rezolvarea cărora depindea felul în care vor arăta construcţiile sociale care se doreau noi. Prima dintre acestea, fiind cea mai iscoditoare în plan teoretic şi acţional, ţine de tipul de societate pe care dorim s-o întemeiem şi de principiile fundamentale pe care o vom justifica [13, p.3], au specificat V. Popa, I.Munteanu și V. Mocanu. Republica Moldova a încercat să urmeze cu mult zel exemplul celor mai multe dintre ţările Europei Centrale şi de Est pentru a-şi reforma instituţiile publice, economia, cadrul juridic normativ, inclusiv prin reformarea hotărîtă a domeniului administraţiei publice locale [182, p.5], a precizat V.Popa. Astfel, a fost indispensabil de a schimba radical cultura organizațională în acest sector, deoarce cultura organizațională este considerată a fi forța invizibilă din spatele lucrurilor ușor observabile și tangibile din cadrul unei instituții publice, este energia socială care determină oamenii să acționeze. Putem compara cultura organizațională a unei instituții cu personalitatea unui individ, care întrunește o serie de aspecte vizibile și mai puțin vizibile, dar care furnizează viziunea, sensul, direcția și energia necesară pentru evoluție [183].

După destrămarea URSS, Republica Moldova a fost evidenţiată pentru eforturile care au fost depuse pe plan intern în vederea consolidării unui sistem politic pluralist, în care reformele democratice erau urmate de instalarea mecanismelor economiei de piaţă, de rolul în creştere al societăţii civile şi al mediului de afaceri, autonomiei locale şi libertăţii de expresie. Însă în pofida schimbărilor structurale iniţiate după destrămarea URSS, procesul de edificare a statului de drept în Republica Moldova s-a confruntat cu numeroase probleme de funcţionare, pseudo-reforme, care încercau să combine lucruri imposibil de îmbinat, instituţii nou înfiinţate şi mentalităţi în totalitate perimate, puterea clanurilor cu democraţia participativă, economia de piaţă şi metodele dirijiste, autonomia locală şi descentralizarea cu temerile că statul ar putea în continuare să se implice în afacerile locale ca şi înainte.

Reforma administrativă a devenit una prioritară, necesitatea reformării acestui domeniu s-a arătat a fi imperioasă din cîteva considerente memorabile. În primul rînd, autorităţile publice reprezentative locale constituite în baza principiilor de autonomie locală, de descentralizare, de eligibilitate, trebuiau integrate în procesul de exercitare a puterii de stat în unităţile administrativ-teritoriale. În al doilea rînd, realizarea altor reforme (economice, patrimoniale, funciare, juridice) se dovedea imposibilă pe un vechi fundament de administraţie publică, în baza unui centralism excesiv. Reforma sistemului de administraţie este un proces complex, ce ține și de schimbările în

domeniul politic, economic, social [28, p.9], dar totul începe cu schimbări în interiorul instituției și atunci cînd elementele culturii organizaționale rămîn aceleași, reformele rămîn a fi văzute doar pe foaie și nu în practică, consideră V. Mocanu.

Vom preciza că esenţa autonomiei locale este strîns legată de colectivităţile locale, care reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale oricărui regim democratic, influențînd direct componenetele culturii organizaționale din orice instituție publică. Colectivităţile locale trebuie să fie dotate de organele decizionale constituite în mod democratic, care să beneficieze de o largă autonomie cu privire la competenţele, modalităţile de a le exprima şi mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunilor acestora. Realizarea autonomiei locale în Republica Moldova reprezintă unul dintre obiectivele esenţiale ale reformei administrative, înfăptuirea ține de anumiți factori de natură politică, legislativă, economică şi socială. Carta Europeană „Exerciţiul autonom al puterii locale", adoptată de Consiliul Europei în 1985, întrunește ca idee principală faptul că postulatul democratic care prevede dreptul cetăţenilor de a participa la dirijarea directă a afacerilor publice poate fi realizat cel mai eficient la nivelul local, că structurile teritoriale locale reprezintă baza unei din cele mai perfecte forme democratice ale statului. Carta a definit autonomia locală prin articolul 3 ca fiind „dreptul şi capacitatea efectivă ale colectivităţilor locale de a rezolva şi a gira în cadrul legii, sub propria răspundere şi în favoarea populaţiei, o parte importantă din afacerile publice. Acest drept se exercită de consilii sau adunări compuse din membri aleşi prin vot liber, secret, egal, direct şi universal, poate dispune de organe executive responsabile în faţa lor".

În același timp, schimbarea polilor de decizie practic a impus noi accente în elaborarea strategiilor și programelor de dezvoltare socială și economică, noilor politici publice, avînd drept scop realizarea interesului cetăţeanului în cadrul comunităţii locale, determinării locului şi rolului lor în cadrul comunităţii naţionale. Progresul general al societăţii depinde, într-o mare măsură, de organizarea judicioasă a teritoriului şi a administraţiei publice locale, iar perfecţionarea culturii organizaționale a structurii administrativ-teritoriale reprezintă o pîrghie importantă în realizarea funcţiilor administraţiei publice în statul de drept [40, p.13], dat fiind că, cultura organizațională reflectă prezumțiile despre cetățeni și funcționari, misiunea și produsele activității lor, prezumții care au funcționat bine în trecut și care au fost translate în atitudini, comportamente și așteptări despre ceea ce este legitim, despre modalitățile dorite de gîndire și de acțiune [183]. Subliniem în context că principiul autonomiei locale nu este un concept pur teoretic și are un conținut abstract, ci include un suport material, care se exprimă prin acțiuni practice și concrete. Autonomia locală dispune de un fundament economic, exprimat prin sfera patrimonială proprie, pe care autoritățile locale o gestionează ca un autentic proprietar, în condițiile legii. La baza formelor de administrare se află dreptul cetățenilor de a-și satisface interesele proprii de sinestătător, liber și autonom, dacă acest principiu ar avea aplicare completă, rezultatul ar fi dezvoltarea la cetățeni a spiritului de

libertate, demnitate cetățenească și interes pentru binele public, s-ar dovedi a fi o adevărată școală politică. Principiul autonomiei locale este unul dintre principiile fundamentale ale oricărui regim democratic, presupunînd că autoritățile decizionale formate în mod democratic pot să beneficieze de o autonomie largă privind competențele, modalitățile de a le exprima și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor. Nu poate fi contestată importanța acestui principiu în organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, drept dovadă servind crearea asociației mondiale a colectivităților locale (Uniunea Internațională a Organelor și Puterilor Locale), care la cel de-al 27-lea congres mondial de la Rio de Janeiro (26 septembrie 1986) adopta Declarația Universală cu privire la autonomia locală. Ca și în cazul textului Cartei Europene, de asemenea este definită autonomia locală ca un drept și o datorie pentru colectivitățile locale de a încheia și a gira afaceri publice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale, drept exercitat de persoane și de organe reprezentative alese în mod liber și de funcționarii aleși sau desemnați de organele executive [184, p.18].

La nivelul statului, alături de interesele generale se regăsesc şi interesele locale, existînd o interdependenţă și interconexiune. Interesele publice ale unei colectivităţi, notează P. Negulescu, nu întotdeauna întrunesc aceeaşi întindere, întrucît pot exista interese generale ale statului, ale unor comune sau ale unei singure localităţi. G. Alexianu subînţelege prin „administraţie publică locală, toate organismele statului care sunt chemate să satisfacă interesele care nu sunt generale, ci privesc grupările de oameni din localitate şi se caracterizează prin faptul că titularii cărora le încredinţează administrarea acestor interese nu deţin puterea de la autoritatea centrală, ci de la corpul electoral local pe calea alegerilor [152, p.41-42]. În urma adoptării Constituţiei Republicii Moldova şi ratificării Cartei Europene a Autonomiei Locale, autorităţile publice locale capătă o garanţie constituţională asupra autonomiei locale, care nu permite intervenţia directă a statului în activitatea acestora. Concomitent, statul este obligat să asigure respectarea intereselor generale şi a ordinii de drept pe întreg teritoriul ţării [185, p.3].

Dacă vom întreprinde o scurtă incursiune în istoria administraţiei publice locale naționale, determinăm că bazele pornesc de la Regulamentul Organic al Moldovei promulgat în 1831, care prevedea autonomie numai pentru oraşe, realizată prin consilii orăşăneşti alese de locuitori. Ideea autonomiei se regăseşte în revendicările revoluţiei din 1848, care cereau dreptul pentru fiecare judeţ de a-şi alege dregătorii. Convenţia de la Paris din 1856, Statutul lui A. I. Cuza din 1864, apoi Legea comunală, au recunoscut personalitatea juridică a comunelor şi judeţelor. Constituţia din 1923 avînd întindere și pe teritoriul Basarabiei, a prevăzut expres că administrarea intereselor colectivităţilor locale se realizează prin instituţii judeţene şi comunale, reglementate prin legi care aveau la bază descentralizarea administraţiei şi independenţă comunală, declarîndu-se autonomia locală.

Astfel, autonomia administraţiei publice locale constituie un drept inerent al colectivităţilor locale încă din perioade îndepărtate, dar care s-a autoperfecționat și remodelat continuu. Prezenţa administraţiei publice locale în sistemul constituţional pune în lumină trăsăturile definitorii, perene ale statului de drept, democratic şi pluralismului societăţii. Administraţia publică locală apare, în contextul dispoziţiilor constituţionale, ca instituţie complexă, autonomă şi democratică, creată în scopul rezolvării problemelor locale de către autorităţi locale alese [186, p.4], subliniază V. Popa, avînd o cultură organizațională formată și deseori puternică, dar înregistrînd unele caracteristici care diferă de la tendințele instituțiilor democratice. Această situație, precizăm noi, nu este deloc întîmplătoare și se dovedește a fi explicabilă prin trecutul lipsit de tradiții și practici democratice.

Perioada de guvernare a regimului totalitar a lăsat amprente adînci în structura politică și administrativă a societății. În acele condiții cel mai mult a avut de suferit administrația publică locală, care fusese transformată de organele centrale într-o unealtă pentru a executa necondiționat hotărîrile lor. În majoritatea absolută a cazurilor autoritățile locale erau încorsetate în activitate și inițiative, relațiile cu circumscripțiile locale purtau un caracter formal. Evident era, menționează M.Platon, S. Roșca, A. Roman ș.a., că în împrejurările noi se cerea ca procesul de transformări democratice să fie dirijat de o administrație publică competentă, cu inițiativă, rațiune în decizii. Administrația locală este primul și deseori unicul element de contact al cetățenilor cu statul, revenindu-i sarcina să mențină ordinea publică în perioada de tranziție și, în genere, este instituția responsabilă de interpretarea și promovarea pe teren a reformelor sociale [187, p.416-417].

Chiar dacă un spectru extins de reforme au demarat odată cu destrămarea Uniunii Sovietice, cultura organizațională nu s-a evidențiat prin transformări radicale. Schimbarea culturală înseamnă transformarea sistemului. Comportamentul de suprafaţă se schimbă uşor, pe cînd cel de conţinut este greu de învins, pentru că ceea ce este ascuns în simbolurile şi mitologia organizaţiilor sau, în cazul nostru, al autorităților administrației publice locale, se manifestă inconştient, fiind nevoie de evenimente, experienţe și convingeri în măsură să producă transformarea organizaţională dorită. Schimbarea trebuie iniţiată acolo unde este cel mai posibil, aceasta necesită o abordare minuțioasă și o atitudine serioasă a tuturor părților - autoritățile executive, cele deliberative și a aparatului de lucru. În cultura organizaţională se va schimba întîi comportamentul şi apoi aptitudinile şi valorile, deoarece acestea din urmă sunt tradiţionale în plan istoric. Într-o desfăşurare etapizată, schimbării culturale îi sunt necesare unele posibile ordonări. Mai întîi, cultura ţintă trebuie determinată printr-o configuraţie, apoi anunţată schimbarea. Urmează identificarea managerială a comportamentelor specifice prin care se manifestă cultura ţintă şi instrucţia managerilor în practici comportamentale prin feedback eficace. Se impun soluţii, deprinderi care trebuie practicate constant. Alte etape pot urma prin evaluarea performanţelor autorităților executive și deliberative în funcţie de însuşirea practicilor comportamentale cerute şi cuantificarea gradului de utilizare a comportamentelor noi,

dar și motivarea lor pentru preluarea și implementarea bunelor practici [188, p.15-16]. Schimbarea culturii organizaționale a administrației publice locale în Republica Moldova a depins într-o mare parte de transformările care au avut loc după declararea independenței, dar nu s-au realizat deplin, ceea ce denotă faptul că mai este mult de lucru la acest capitol și funcționarii de conducere trebuie să acorde o mai mare atenție acestui capitol nevalorificat plenar pînă la moment. Analizînd în plan cronologic și sub aspect deductiv evoluția administrației publice locale, identificînd unele tangențe cu schimbările neesențiale ale elementelor culturii organizaționale, menționăm în același timp, că, de fapt, aceasta (cultura organizațională) a fost puțin modificată, deoarece impactul transformărilor organizaționale nu a fost atît de mare precum s-a așteptat.

Prima perioadă (toamna anului 1991-primăvara anului 1994) se asociază cu experienţa primului Parlament ales în mod democratic, care s-a preocupat mai mult de crearea unui caracter ireversibil procesului de autodeterminare, ruperea din imperiul sovietic şi creării statului suveran şi independent Republica Moldova, integrarea noului stat în familia comunităţii internaţionale și de consecinţele secesionismului teritorial. În această perioadă cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice locale a rămas în linii mari aceeași ca în perioada sovietică, dat fiind faptul că, comportamentul organizațional se mai afla sub influența regulilor rigide, birocratice din timpul sovietic și puțin se schimbase. Sub aspectul legislativ, reforma administraţiei publice locale a debutat cu Legea cu privire la bazele autoadministrării locale, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 10 iulie 1991. Această lege a fixat coordonatele esenţiale ale sistemului de administrare publică locală, constituit în baza principiilor autonomiei locale, descentralizării puterii de stat, eligibilităţii autorităţilor publice reprezentative locale şi consultării cetăţenilor în problemele de interes local. Conform prevederilor, în prima etapă urma să fie efectuată reforma administrativ-teritorială fiind create 7/9 judeţe ca unităţi administrative regionale şi implementat sistemului democratic de administrare publică locală. Dar această lege nu a fost pusă în aplicare, deoarece Parlamentul, reprezentat în mare majoritate prin nomenclatură de partid, conducători de gospodării agricole, n-a acordat susţinere politică reformei administrative, începînd cu 22 iulie 1991 autoritățile administraţiei publice locale au activat doar în baza unui regulament provizoriu, adoptat de Guvern, care în virtutea acestei calităţi, nu putea satisface plenar cerinţele autorităţilor administraţiei publice locale în condiţiile democratizării societăţii, dacă nu în realitate, cel puțin în mod declarativ. Regulamentul provizoriu permitea comitetelor executive raionale să numească primarii, viceprimarii, în caz de vacanţă a funcţiei, aflîndu-se absolut în contradicţie cu Legea cu privire la bazele autoadministrării locale. În această perioadă s-au efectuat doar unele schimbări de ordin general: fostul soviet sătesc era denumit primărie, iar preşedintele devine primar; au fost lichidate comitetele executive săteşti ca structuri executive, permiţînd primarilor să decidă prin dispoziţii pe marginea unor probleme de ordin local. În rest, funcţionarea consiliilor ca autorități

deliberative și atribuţiile funcţionarilor au rămas practic cele din timpul instituţiilor sovietice. În această perioadă de tranziţie s-au introdus doar unele elemente democratice în autoadministrarea veche şi s-a trecut la o administrare de stat, care, în fapt, nu atinge efectele şi scopurile scontate, fiind distruse și metodele vechi de activitate, dar fără a le înlocui cu altele.

A doua perioadă (vara anului 1994 - toamna anului 1998) se începe, incontestabil, prin adoptarea Constituţiei Republicii Moldova, în care se regăsesc reflectare principiile de bază ale administraţiei publice locale: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităţilor publice locale, consultarea cetăţenilor în probleme locale de interes deosebit. Notăm că administrarea publică din Republica Moldova în reglementarea constituţională nouă încetează să fie în exclusivitate o administraţie de stat, divizîndu-se în administraţie de stat şi administraţie locală. În același context, legile cu privire la organizarea administrativ-teritorială, administraţia publică locală, organizarea alegerilor locale, taxele şi impozitele locale, au pus bazele unui nou sistem de administrare locală, marcat însă de sensibile contradicţii şi plăgi de funcţionare. Astfel, prin lege a fost conservat sistemul vechi de organizare administrativă din 40 de raioane. În Legea cu privire la administraţia publică locală nu erau strict delimitate competenţele Guvernului, ca administraţie publică centrală, şi administraţia publică locală, care era reprezentată prin consiliile locale, primarii satelor și oraşelor, și comitetele executive raionale. Guvernul putea să schimbe, numească sau să destituie primarii în colectivităţile locale, putea să anuleze actele administrative emise de către autorităţile publice locale. În colectivităţile unde în rezultatul alegerilor candidaţii în consiliul local sau primarii nu au acumulat numărul necesar de voturi, Preşedintele Republicii, la propunerea din partea Guvernului, desemna un executiv, investit cu funcţii de a soluţiona toate problemele de interes local. Astfel, în cadrul a 92 de colectivităţi locale, reprezentînd 10 % din puterile locale, în maniera dată au fost numite autorităţile publice locale, inclusiv în municipiul Chişinău. Mari confuzii s-au creat în sfera finanţelor publice și în organizarea serviciilor publice pe motiv că legea a acordat administraţiilor locale autonomie financiară în domeniul formării şi executării bugetului local, însă fără a schimba sistemul centralizat de colectare a impozitelor şi alocare a surselor financiare colectivităţilor locale de către Ministerul de Finanţe prin intermediul comitetelor executive raionale. În aceeași ordine, legea nu delimita clar competenţele consiliului raional şi ale consiliului local în organizarea şi prestarea serviciilor publice, care practic, erau similare. În această perioadă menţionăm mai mult intenţiile legiuitorului în cuvinte şi nu în fapte de a crea cadrul juridic adecvat pentru descentralizarea adevărată şi autonomia locală veritabilă. Această perioadă, consideră V. Popa, poate fi caracterizată printr-o descentralizare şi autonomie locală mai mult declarativă [28, p.10-12].

În ansamblu, pentru perioada examinată era caracteristic, pe de o parte, iniţierea ajustării administraţiei publice la unii parametri europeni, precum fundamentarea constituţională şi legală

a autonomiei locale, semnarea Cartei Europene a autonomiei locale, iar pe de altă parte, existenţa unui grad sporit de centralizare în activitatea administrativă din cauza tergiversării implementării practice a raporturilor noi între administraţia publică centrală şi administrația publică locală, fapt care împiedica, potrivit opiniei lui A. Sîmboteanu, crearea unor factori moderni de dezvoltare [189, p.12]. Cît despre cultura organizațională, menționăm că mari schimbări nu s-au produs, ci din contra, apăreau mai multe confuzii în cadrul autorităților administrației publice locale din cauza că statutul lor nu era clar definit și a neclarităților care apăreau tot mai des față de responsabilitățile lor de bază.

A treia perioadă (toamna anului 1998 - mai 2003) se exprimă prin eforturile autorităţilor puterii centrale, dar şi ale societăţii civile, de îmbunătăţire a sistemului de administraţie publică locală, coincidenţă care a produs schimbări în comportamentul guvernanţilor şi al colectivităţilor locale, creîndu-se premise de formare a unei culturi organizaționale diferite de cea existentă pînă la momentul dat, și anume caracterizată prin sectoare funcționale puternice, deseori specializate. Conducătorii autorităților publice locale devin promotorii stabilității și predictibilității proceselor și fenomenelor care se desfășoară în sectorul public. Pe parcursul anilor 1998 - 1999 Parlamentul a adoptat un set de legi menite să transforme sistemul existent de administraţie publică locală, această schimbare a sistemului de administrare publică venind în concordanţă cu angajamentele Republicii Moldova faţă de Consiliul Europei prin ajustarea legislaţiei naţionale la standardele europene privind administrarea publică locală [28, p.12]. Particularităţile acestei etape constau în depăşirea abordării fragmentare a transformărilor din cadrul administraţiei publice, exprimată prin tentativele din trecut de a reforma doar unele aspecte ale administraţiei publice, deseori limitate fie la componente organizaţionale, fie la mecanisme funcţionale, posibilitatea datorîndu-se faptului că accentul s-a pus pe componentele prioritare ale reformei, şi anume, pe optimizarea organizării administrativ-teritoriale şi, implicit, pe reorganizări instituţionale şi funcţionale la toate nivelurile administraţiei publice.

A patra perioadă (mai 2003 - 2009) are ca suport de iniţiere implementarea Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, prin care mai mult din considerente politice au fost lichidate judeţele şi s-au format 34 de unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chişinău şi UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri). Cadrul normativ a fost completat parțial prin adoptarea în decembrie 2006 a unui pachet de legi, şi anume: privind administraţia publică locală; privind descentralizarea administrativă, privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova, unele modificări s-au făcut în Legea privind finanţele publice locale nr. 397-XV din 16 octombrie 2003. Fiind abordate în totalitate, aceste legi vizează sistemul de relaţii dintre administraţia publică centrală şi cea locală, crearea condiţiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condiţiile descentralizării şi

consolidării capacităţii administrative a unităţilor administrativ-teritoriale. Din februarie 2005 pînă în februarie 2008 a fost realizat Planul de Acţiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova, care în compartimentul „Dialogul politic şi reformele”, a prevăzut activităţi vizînd continuarea reformei administrative şi consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special ce se conţin în Carta Europeană a autoguvernării locale.

În aspect instituţional este important că în 2006 a fost instituit Ministerul Administraţiei Publice Locale, abilitat cu atribuţii concrete în domeniu. Astfel, ministerul monitoriza aplicarea prevederilor cuprinse în programele de consolidare a administraţiei publice locale, elaborate în conformitate cu Programul de activitate al Guvernului, contribuia la exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor emise de autorităţile administraţiei publice locale, monitoriza modul în care se respectau principiile autonomiei locale şi ale descentralizării în activitatea autorităţilor administraţiei publice locale, elabora şi promova politicile statului în sfera dezvoltării durabile a unităţilor administrativ-teritoriale [189, p.12-14].

În același context de idei V. Ciobanu susține că Ministerului Administraţiei Publice Locale i-a revenit rolul decisiv în elaborarea şi monitorizarea procesului de descentralizare, Guvernul atribuindu-i rolul de avizator al tuturor iniţiativelor, atît cu privire la descentralizarea sectorială a ministerelor de resort, cît şi revizuirea pentru modificarea, abrogarea, elaborarea actelor legislative şi normative în scopul consolidării autonomiei locale [190, p.13].

A cincea perioadă (din 2009 pînă în prezent) se caracterizează prin guvernarea coaliţiilor proeuropene, fapt care își găsește expresie și la nivel local, similar intervalului de timp din trecut, cu guvernare comunistă, avînd impact asupra vieţii politice din Republica Moldova. Elementele culturii organizaționale nu se modifică radical, deși schimbări mici încep a se observa la capitolul obținerii și gestionării finanțelor publice de autoritățile administrației publice locale. Coaliţiile s-au angajat în faţa societăţii să realizeze mai multe obiective majore, printre care descentralizarea puterii şi asigurarea autonomiei locale în conformitate cu standardele europene prin demontarea „verticalei puteri” şi eliminarea discriminării pe criterii politice în procesul bugetar şi de alocare a investiţiilor către autorităţile publice locale. Aceste și alte obiective, au rămas consemnate doar pe hîrtie, deși este evidentă tendința formării unei culturi organizaționale de tip „proces”, în varianta prezentată de T. Deal și A. Kennedy, presupunîndu-se existența unor reguli și proceduri stricte: importanță deosebită se acordă pozițiilor ocupate, dar lipsite în diferită măsură de viziuni și soluții creative. Explicația aprofundării și extinderii acestei tendințe se dovedește a fi simplă: în teritoriu aleșii sunt nevoiți să formeze coaliții, care uneori nu coincid cu aranjamentele din centru, pentru a putea administra afacerile la nivel local. În plus, s-a încetățenit opinia, care nu este lipsită de sens, că în teritoriu situația este diferită decît în centru, unde poate să ajungă informația mai superficială decît este realitatea, cetățenii se simt uitați, pierd interesul și se diminuează activismul civic.

Incontestabil este că modernizarea administrației publice în Republica Moldova se produce destul de lent, însă despre etapizarea culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale la capitolul transformare democratică sau de altă natură se dovedește a fi mult mai dificil de vorbit. Evoluția depinde în mare măsură de factorul subiectiv, deoarece unele autorități ale administrației publice locale depun efort întru consolidarea culturii organizaționale, altele, din contra, fie deloc nu se implică, fie insuficient se implică, iar cultura organizațională rămîne cu valorile și atitudinile care prevalau anterior. Totuși, se resimt destul de pronunţat restanţele tranziţiei, care se manifestă în implementarea incompletă şi fragmentară, iar uneori şi eronată a cadrului normativ cu privire la organizarea şi funcţionarea administraţiei publice; în absenţa condiţiilor reale de manifestare a autonomiei locale; în necesitatea optimizării organizării teritoriului; în imperfecţiunile existente privind relaţiile interbugetare dintre autorităţile administraţiei publice centrale şi administraţiei publice locale. O verigă foarte slabă a sistemului administrativ din Republica Moldova continuă să rămînă politica defectuasă de personal, care nicidecum nu poate să se debaraseze de politizare excesivă, aducînd prejudicii serioase evoluţiei administraţiei publice spre valorile şi standardele europene [189, p.14]. Cu certitudine, o politică de personal defectuasă nu va putea crea niciodată o cultură organizațională puternică, deoarece nu poate avea loc programarea mentală colectivă care să diferențieze membrii unei instituții publice birocratice de membrii unei instituții publice democratice.

În domeniul descentralizării și autonomiei locale pe prim plan Guvernul a plasat Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr.68 din 5 aprilie 2012, document complex care prevede mai multe acțiuni îndreptate spre asigurarea descentralizării reale a puterii de stat. Strategia a fost urmată de Planul de acțiuni privind implementarea prevederilor pentru anii 2012 - 2015, care includea elaborarea, modificarea, perfecționarea și ajustarea la legislația comunitară a unui șir de acte normative pe domeniile pasibile descentralizării și desfășurarea unor activități organizatorice cu referire la implementarea prevederilor acestor acte și la mersul procesului de descentralizare, în ansamblu [191, p.184], care urma să modifice anumite elemente ale culturii organizaționale din cadrul autorităților administrației publice locale.

Trecerea de la o administrație publică locală centralizată la una descentralizată presupune o perioadă de tranziție mai îndelungată, iar cultura organizațională va fi supusă unor transformări nu întotdeauna reușite, deoarece tipurile culturii organizaționale de tranziție se pot diferenția de la o autoritate la alta. În general, pot fi prezente diferite tipuri de cultură organizațională, după cum urmează: eclectică - o combinare de elemente vechi și noi de formare; asistemică - un sistem nou, dar cu trăsături vechi; confrontațională - se contrapun elementele prezente cu cele care necesită a fi modificate; de clan - acoperă politicul; autoritară - se manifestă prin adoptarea deciziilor, fără o consultare cu membrii organizației sau instituției publice. Nu putem exclude faptul că în tranziție

este posibilă confruntarea cu fenomenul corupției foarte avansat sau cu politizarea administrației la nivel excesiv, cu repercusiuni nefaste asupra rezultatelor în perspectivă.

Realitatea demonstrează că politizarea administraţiei este un fenomen actual, deoarece numirile şi carierele înalţilor funcţionari sunt indispensabil legate de aderarea la un partid politic. Cu cît partidul este mai puternic, în sensul că deţine mai multe mandate în parlament, cu atît mai multe funcţii publice sunt ocupate de membrii acestei formațiuni. V. Bejan și O.Bejan exprimă părerea, în linii mari acceptabilă, dar nefiind totuși de caracter general, că fiecare funcţionar este cointeresat să implementeze politicile dictate de către partidul care l-a înaintat la conducere și să impună valorile partidului politic, creînd o cultură organizațională problematică, slabă, iar paleta elementelor ei devenind tot mai definită de culoarea partidului de la guvernare [192, p. 73]. Notăm, totodată, că într-o democrație consolidată cultura organizațională din cadrul administrației publice va fi mereu în vizorul anumitor membri de partid, mai ales în contextul modernizării sectorului administrativ. Persistența fenomenului partidist în ceea ce privește comportamentul organizațional în cadrul administrației publice locale depinde în mare parte de faptul că partidele îndeplinesc sarcini sociale și politice pe care nici un alt tip de organizație nu are capacitatea de a le rezolva: menține consensul, coordonează personalul politic, sondează opiniile cetățenilor și le prezintă în mod responsabil, mediază, filtrează, prelucrează și simplifică problematica formulată de cetățeni, ușurează munca administrației [193]. Totuși, impactul factorului politic asupra administrației este prea pronunțat. Referindu-ne la cadrul normativ, practica socială demonstrează că sunt legi care se implementează imediat sau pe parcursul unei perioade de timp; sunt legi, implementarea cărora este tărăgănată din cauza lipsei de voință politică și a mecanismului de implementare și legi care nu convin unor forțe politice; acestea, în fond, rămîn numai pe hîrtie. Într-un stat democratic, legile sunt adoptate în interesul societății, indiferent de conjunctura politică [194, p.80], susținea absolut corect și deplin justificat, mai ales referindu-se la realitățile din Republica Moldova, M. Platon, A. Sîmboteanu și T. Popescu, deși lucrarea în care se regăsesc aceste aserțiuni a fost publicată în anul 2001.

Succesul oricărei guvernări depinde de calitatea şi cantitatea serviciilor publice prestate către populaţie, calitatea lor, abordînd în particular, depinde nemijlocit de personalul și valorile care creează cultura organizațională din instituție. În acest sens, ar trebui să ne aducem aminte de opiniile profesorului francez L. Duguit, că serviciul public desemnează relaţia dintre guvernanţi şi guvernaţi, în care primii au obligaţia de a presta servicii celor din urmă, puterea guvernanţilor nu se poate menţine de o manieră durabilă decît prin credinţa guvernaţilor că deţinătorii puterii nu ar putea să le impună în mod legitim supunere decît numai prin prestare de servicii şi numai în măsura în care sunt prestate. Cît adevăr conțin aceste afirmaţii, consideră V. Ciobanu, dat fiind că nu odată a fost demonstrat, chiar și în Republica Moldova, că puterea a fost pierdută de unele formaţiuni

politice exact din motivul că populaţia (alegătorii) a fost nemulţumită de calitatea şi cantitatea serviciilor oferite. Mai devreme sau mai tîrziu, cetăţenii încep gradual să înţeleagă că li s-au făcut promisiuni goale, că interesele de partid prevalează, iar interesele lor rămîn în programe electorale [190, p.13-14]. În ordinea reliefată de idei, există temei ca la următoarele alegeri funcționarii să fie înlocuiți, creîndu-se necesitatea schimbării culturii organizaționale a autorității publice.

Actualmente, relaţiile dintre cetăţeni şi autorităţile locale decurg destul de anevoios. Cauzele acestei stări de lucruri sunt de notorietate publică: lipsa de cunoştinţe a cetăţenilor cu privire la rolul şi atribuţiile autorităţilor locale, lipsa experienţei, a competenţei şi interesului ambelor părţi pentru un dialog între autorităţi şi cetăţeni în problemele de interes comunitar, lipsa de transparenţă în adoptarea deciziei şi a funcţionării în general a autorităţilor publice locale, lipsa de participare a cetăţenilor în procesul de decizie, creîndu-se situaţia cînd autorităţile publice locale şi populaţia se află în lumi paralele [28, p.173]. În vederea schimbării eficiente a culturii organizaţionale, este important de a se ţine cont de implementarea unor tehnici noi de informare şi comunicare, capabile să facă procesul decizional mai transparent, iar criteriul politic să fie eliminat, prin publicarea tuturor deciziilor, fără nici o excepţie, deoarece activitatea administraţiei publice locale trebuie să fie exercitată în scopul satisfacerii interesului cetăţenilor, nu a celui personal sau de partid. Punerea în funcţiune a unor noi tehnici de informare şi comunicare se înscrie în caracterul reformator al schimbărilor care se produc în prezent în cadrul administraţiei publice, manifestîndu-se, mai ales, în relaţiile între aleşi şi alegători. Autorităţile publice locale percep rolul informării şi comunicării, transparenţei administrative şi implicarea, pe această bază, a publicului în procesul decizional. Necesitatea şi dorinţa de a scoate în public problemele locale se înscriu tot mai mult în strategia de publicitate a activităţii organelor administraţiei publice locale. Oamenii încep să manifeste interes faţă de problemele locale mai ales cînd apar situaţii de conflict care lezează interesele lor personale. Fără relaţii publice adecvate nu poate să funcţiona eficient nici democraţia. Alegătorul trebuie să ştie cum funcţionează, să dispună de informaţie despre hotărîrile adoptate în numele lui, să fie pregătit pentru a beneficia pe deplin de posibilităţile şi drepturile pe care democraţia i le acordă [40, p.52-53]. Este necesar de notat că în cadrul autorităților administrației publice locale, mediul organizațional politic se reflectă în continuu asupra comunicării organizaționale, dat fiind că mediul politic deține o importanță majoră în determinarea priorităților și stabilirea direcțiilor de urmat, iar comunicarea organizațională oferă suportul necesar unei astfel de abordări și contribuie la facilitarea întregului proces. Totuși, în contextul dezvoltării tehnologiilor informaționale studiul comunicării în cadrul instituțiilor administrației publice accentuează rolul schimbului de informații și al managementului acestora în creșterea eficienței. Astfel, regulile formale dure, reglementările excesive care împiedică acțiunea și procesul de adoptare a deciziilor și controlul rigid [195] se înlocuiesc cu creşterea semnificativă a vitezei de comunicare, prezentarea de informaţii generale

despre instituție, devenind mai uşor cunoscută din interior şi din exterior, asigurarea unei viziuni comune pentru toate locaţiile instituţiei, indiferent de localizarea geografică şi ecartul temporal, descentralizarea, reducerea nivelurilor ierarhice, accesul grupurilor de lucru care ţin de organizaţie, dar sunt localizate spaţial în exterior, aşa numitele grupuri virtuale, care îşi desfăşoară activitatea prin actualizarea informaţiilor zilnic în funcţie de cultura organizaţională, accesul cetățenilor la baza de date ale instituției, repartizarea eficientă a resurselor organizaţiei, prelucrarea informaţiilor din mediul exterior în momentul apariţiei, nemijlocit de la sursă, întărirea relaţiilor cu cetățenii și cu agenții economici [196].

O cultură organizațională consolidată în cadrul autorităților administrației publice locale se poate forma în cadrul simbiozei elementelor sale cu elementele culturii politice și ale culturii civice, deoarece procesul de reformare a administrării publice se desfășoară ca parte integrală a reformei politice. Gradul de manifestare a inițiativei de jos, de angajare civică a populației este, însă, destul de redus, în pofida faptului că au început a se desfășura și campanii mediatizate de fortificare a culturii civice. Reliefînd relația dintre administrația locală și democrație, menționăm că între aceste fenomene există o strînsă legătură istorică de reciprocitate, condiționată de faptul că democrația ca atare a apărut în cadrul autorităților administrației publice de nivelul I, acestea contribuind la cristalizarea și consolidarea libertăților economice și social-politice ale membrilor colectivității. La nivel local cetățenii dispun de mai multe posibilități de a opta și de a se implica în viața publică în afara participării la alegeri sau aderării la partide politice, evoluînd ca parteneri egali în tot ceea ce ține de activitatea lor socială, orientată spre soluționarea problemelor de interes comun. Prin acțiuni bazate pe sentimente și convingeri similare, participanții la conducerea locală transpun în fapte doleanțele comunității respective, devenind făuritori ai propriilor condiții de viață [197, p. 47-48].

Aceeași idee o notează și M. Platon, precum că participarea cetățeanului nu trebuie redusă la simpla exprimare a opțiunilor electorale, la desemnarea democratică a aleșilor și organismelor puterii locale, ci trebuie creat un parteneriat continuu între aleși și public, între ofertanții de servicii publice și utilizatorii lor, îmbunătățirea managementului în administrația publică locală, presupune expres stabilirea și perfecționarea mecanismelor de consultare și de participare a publicului. O participare reușită nu apare însă spontan, mai ales cînd partenerii implicați nu au experiența acestui gen de acțiune civică. Este importantă prezența unor forme de încurajare, de formare și de susținere pentru ca tentativele de participare să aibă succes. Trebuie organizată o infrastructură formativă în materie de însușire a participării, mergînd de la chestiuni dintre cele mai simple pînă la chestiuni legate de luarea deciziilor [198, p.60-61].

În acest sens, subliniază S. Cobăneanu, consiliile locale trebuie să găsească soluţiile optime pentru o comunicare eficientă cu cetățenii, rezolvarea problemelor locale, să găsească modelul cel

mai reuşit de dezvoltare pentru zona respectivă [199, p.9]. Rolul autorităţilor publice locale ține de rezolvarea problemelor publice locale potrivit necesităților, cerinţelor exprimate de comunități, aflîndu-se într-o relație strînsă cu specificul unităţii administrativ-teritoriale. Exercitînd atribuţiile, autorităţile administraţiei publice locale dispun de autonomie garantată prin Constituţie, tratatele internaţionale, prin Carta Europeană a autonomiei locale, la care Republica Moldova este parte, precum şi prin alte acte normative. În această bază rezultă expres că menirea administraţiei publice locale constă în rezolvarea şi în gestionarea prin autorităţile sale autonome în numele propriu şi sub responsabilitatea sa o parte foarte importantă a afacerilor publice în interesul colectivităţilor locale. În calitatea de titulari ai puterii publice încredinţate de colectivitatea care i-a ales, consilierii şi primarii sunt obligaţi să respecte Constituţia şi legile, să protejeze interesele alegătorilor, dar, în același timp, să respecte interesul naţional, să contribuie la soluţionarea problemelor populaţiei din unitatea administrativ-teritoriale respectivă și să se preocupe de prosperitatea colectivităţii din care face parte [200, p.140-141]. Atît preşedintele de raion şi consilierii raionali, cît şi consilierii locali, împreună cu primarii, trebuie să înțeleagă importanța pozițiilor-cheie ocupate, dat fiind că ordinea și dezordinea, care influențează nemijlocit cultura organizațională, începe anume de la ei, rolul lor determinant rezultînd din faptul că sunt persoane investite cu împuterniciri de a adopta decizii. Dispunînd de o putere reală, fiind înzestrați cu măiestrie, pot să influențeze substanțial nu numai colectivul pa care îl conduce, caracterul și rezultatele funcționării autorității administrației publice locale, ci și pregătirea atitudinii față de activitatea de muncă a funcționarului, adică reproducînd cadrele sistemului după asemănarea sa, facilitînd crearea anumitor valori ale instituției. Deseori expresia uzuală cu privire la stilul de lucru al instituției nu înseamnă altceva decît recunoașterea semnificației sistemice a stilului de lucru al primarului sau al consilierilor, dovadă fiind cunoscutul fenomen că o dată cu venirea unui nou conducător se produce transformarea respectivă „a stilului de lucru al instituției”, care se manifestă în particularitățile acțiunilor aparatului administrativ [198, p.96-97].

Ei trebuie să înțeleagă cultura organizațională a instituțiilor în care activează, adică ceea ce cred subordonații lor că formează sarcinile fundamentale ale instituției: atît punctele forte, cît și limitele acestei culturi. Dacă angajații împărtășesc într-o mare parte și aprobă cultura instituției, a remarcat F. Lane, aceasta are un simț al misiunii și le permite conducătorilor să economisească stimulienți limitați (lucrătorii doresc să îndeplineacă anumite sarcini, chiar și cînd nu se prevede o remunerare specială pentru aceasta); să enunțe obiectivele generale, fiind siguri că subordonații vor înțelege metodele corecte de a le atinge; să delege responsabilitate, știind bine că deciziile la nivelul de mai jos, probabil, vor corespunde așteptărilor nivelurilor superioare. Un conducător bun înțelege că lucrătorii pot lua decizii subtile, exacte și realiste, dar numai dacă acestea se referă la un set similar și coerent de comportări, dat fiind că oamenii nu pot ține minte multe lucruri diferite

sau să găsească soluții rezonabile pentru sarcini contradictorii: oamenii vor să știe ce se așteaptă de la ei, nu vor să li se răspundă la întrebările lor ambiguu, ci clar și concis [8, p.502-503]. Este foarte important a se ține cont de faptul că valorile culturii organizaționale sunt direct influențate de stilul conducătorilor. Conform ideii acreditate de M. Platon, stilul conducerii reprezintă o formă specifică de înrîurire asupra colectivului, iar înlocuirea conducătorului creează deseori mari neconcordanțe între elementele culturii organizaționale în cadrul unei instituții, deoarece poate să se producă o schimbare radicală în colectiv, pe motivul că are loc îmbinarea cunoașterii legilor și a condițiilor concrete ale dezvoltării cu capacitățile individuale ale conducătorilor. Stilul de lucru își găsește expresie în metodele de lucru aplicate, care deseori practic nu corespund deprinderilor obținute pe parcursul activității de funcționari, ciocnindu-se cu diferite obstacole cînd intervine ceva nou [198, p.56-57].

Cultura organizațională este direct influențată de identificarea caracteristicilor și nevoilor de forță de muncă ale instituției, selecția și încadrarea persoanelor, care corespund cel mai bine și cel mai adecvat nevoilor specifice diferitor funcții, aprecierea, retribuirea, promovarea, formarea și perfecționarea salariaților instituției. Asigurarea corespondenței dintre cerințele funcțiilor din organigramă și caracteristicile persoanelor care pretind ca să se angajeze în aceste funcții, revine conducătorilor de organizație și compartimentelor specializate de personal, avînd menire și rolul de a asigura asistența conducătorilor aleși, selectați și angajați. Trebuie utilizat principiul „omul potrivit la locul potrivit”, presupunînd cunoașterea exigențelor fiecărei funcții și a cerințelor care urmează să fie satisfăcute de persoana pretendentă și cunoașterea, adaptarea caracteristicilor, în mod obiectiv, ale persoanei respective. Atingerea scopurilor propuse solicită efectuarea analizei, evaluării complexe a organigramei funcțiilor pentru subdiviziunile preconizate [201, p.134-135].

În ordinea reliefată de idei notăm că sistemul administrației publice locale include autoritățile administrației publice locale de nivelul I şi II: primarul, primăria, consiliul local, consiliul raional, preşedintele raionului, aparatul preşedintelui raionului, care per ansamblu formează un set de valori și ipoteze ce le determină propria cultură organizațională. Fiecare autoritate în parte își poate crea cultura organizațională, în funcție de resursele disponibile, rolul primordial acordîndui-se resursei umane. În acelaşi context, ne referim și la maturitatea instituției care afectează în mod direct cultura organizațională, oamenii implicați, experiența lor în trecutul instituției: sistemul propriu de valori și convingeri contribuie la însuflețirea instituției. Cercetările efectuate pe plan internațional demonstrează că instituția devine matură pe măsura ce acumulează cunoștințe și reușește să rezolve probleme complexe cu care se confruntă. În mod similar, purtătorii de cultură pot fi motorul schimbării sau element al stabilității, în funcție de valorile pe care le fac explicit prin comportamentul manifestat. Dacă valorile fundamentale ale procesului unei politici publice se dovedesc a fi mai mult sau mai puțin compatibile cu valorile instituției, atunci există o

mare probabilitate ca procesul să fie adoptat și politica să reușească. Instituția nu-și va schimba însă sistemul de valori sau cultura organizațională decît dacă se produce un eveniment semnificativ care să justifice schimbarea, iar tema schimbării aduce în discuție altă problemă importantă: Pot purtători precedenți de cultură să rămînă la comandă și, în același timp, să introducă o nouă cultură organizațională? Vom preciza că opțiunile sunt împărțite, unele opinii consideră practic imposibil, altele vin cu răspuns afirmativ. Susținem, mai degrabă, ultima opțiune, din considerentul că atunci cînd angajatul nu dorește să-și schimbe echipa, locația, domeniul de activitate, condițiile de muncă cu care s-a familiarizat și adaptat poate accepta modificări radicale în avantajul menținerii postului de muncă. Însă depinde foarte mult de caracterul, temperamentul, valorile și aspirațiile persoanei. Uneori și vîrsta angajaților poate să aibă un cuvînt greu de spus: un colectiv mai tînăr va fi mult mai dinamic și va accepta mai ușor schimbările în comparație cu un colectiv mai puțin tînăr, care a consolidat cultura organizațională și care se lasă convinși mai greu, deoarece ei împărtășesc în timp valori, credințe și atitudini concrete [202, p.67].

L.-G. Popescu menționează că pentru ca o cultură să fie puternică, este nevoie ca valorile, credințele și atitudinile să fie intense și mai larg răspîndite și împărtășite, dar mai presupune și consensul din partea actorilor asupra modului în care este formulată, implementată și evaluată o politică publică. Cultura politică nu înseamnă acceptarea oarbă, ci consensul asupra valorilor și atitudinilor, construirea unei astfel de culturi presupune mult timp și eforturi substanțiale pentru învățarea și consolidarea acestei culturi [203, p.302-304].

R. Denhardt, citat de L.-E. Lynn jr. susținea că un sentiment al viziunii morale este exact ceea ce este necesar pentru toate organizațiile în viitor. Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie pătrunse de angajament față de valori ancorate pe conceptele de libertate, dreptate și interes public. Unul din principiu de bază al managementului public este angajarea față de valori, prin care înțelege subordonare a intereselor structurale față de profesionalism și integritate, servicii și calitate [59, p.48-49]. Cultura organizațională a autorității administrației publice locale deseori se confruntă cu lipsa acestor valori, din cauza unor factori de influență, în sens de act intenționat prin care un individ încearcă să determine alt individ/alți indivizi să gîndească sau să acționeze într-o anumită modalitate. Ceea ce facem cu puterea este influență, iar aceasta are ca fază finală schimbarea, modificarea viziunilor unui individ sau grup, cu o concepție proprie celui care deține puterea. La etapa actuală influența a devenit tot mai prezentă în cadrul autorităților administrației publice locale, deoarece în procesul de exercitare a funcțiilor de către primari sau aleșii locali, există legături puternice între mediul intern și cel extern, unde se manifestă factorii politici. În cadrul unei autorități se luptă pentru poziție, putere și prestigiu, puterea din interiorul organizației poate fi diferită de puterea din exterior, de unde pot apărea influențe. Însă de multe ori, contextul politic extern este focalizat în cadrul instituțiilor [59, p.188]. Suntem de acord cu ideea că de fapt

cultura organizațională este mult influențată de rolul puterii în instituții, deoarece puterea poate fi folosită responsabil pentru a influența. Primarii eficienți au ca elemente specifice nevoia de putere, aplicarea insistentă a puterii pentru atingerea obiectivelor, practicarea stilului de management contextual, lipsa preocupării pentru gradul de simpatie al salariaților. Aceasta nu este altceva decît puterea pozitivă, susține G. Moldoveanu, spre binele organizației sau uzul și abuzul de putere. În acest context politicile instituționale urmăresc interesul propriu, inclusiv cînd acestea nu corespund obiectivelor instituționale [204, p.191].

Valorile împărtășite de către angajații din cadrul autorităților administrației publice locale, notăm, trebuie să se caracterizeze prin imparțialitate politică, loialitate, stabilitate, profesionalism, deschidere și transparență cu privire la activitățile desfășurate. Un rol important revine normelor morale, încît orice funcționar public și oficial ales, exercitînd atribuții care conduc la satisfacerea unui interes general, trebuie să se ghideze în activitatea îndeplinită de respectarea următoarelor principii generale: legalitate, imparțialitate, independență, profesionalism. Respectînd principiile generale enunțate, se contribuie la sporirea calității funcției publice, buna administrare în realizarea interesului public, eliminarea birocrației și faptelor de corupție în cadrul administrației publice locale, menținerea la nivel înalt a prestigiului funcției publice, crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de alta.

Un element important care crează valori ale culturii organizaționale este că oficialii aleși, reiterăm, nu trebuie să solicite sau să accepte cadouri, servicii, alte avantaje destinate personal sau familiei. Ei pot accepta, conform normelor de politețe și de ospitalitate unanim recunoscute, semne de atenție și suvenire simbolice a căror valoare nu depășește un salariu minim pe țară. În caz că oficialului i s-a propus un avantaj, el trebuie să informeze comisia de etică a consiliului local ori direct autoritățile competente [184, p.203-205]. Etica administrativă, ca și orice altă formă a eticii, provine din morala societății în ansamblu și după cum valorile se află în raport direct cu contextul cultural care le produce, relansarea eticii administrative se produce în baza specificului mediului cultural al fiecărei țări [205].

Analizînd Codurile de conduită din Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Slovacia, Belgia, Republica Cehă, Finlanda, Slovenia, Suedia, Olanda, Marea Britanie, Letonia, Polonia, Franţa, Cipru şi Bulgaria, sesizăm numerose prevederi privind neacceptarea cadourilor şi imposibilitatea favorurilor pentru cercul de persoane apropiate funcţionarului. Totodată deduce că în alte state reglementările privind cadourile nu sunt la fel de imperative, acceptarea fiind interzisă în cazul în care există posibilitate, chiar dacă presupusă, a conflictelor de interese sau actelor de corupţie. În Codurile de conduită din Germania, Irlanda, Belgia, Slovenia, Olanda și Marea Britanie, Letonia, Cipru, Polonia, Franţa şi Bulgaria este interzisă prestarea muncii suplimentare, funcţionarii publici

avînd obligaţia de a se dedica în totalitate atribuţiilor de serviciu. În același timp, în unele state funcţionarilor publici li se interzice să desfăşoare în afara orelor de muncă doar acele activităţi care au tangenţă cu funcţia publică, celelalte, care nu au legătură cu funcţia deţinută, fiind permise. Menţionăm că aproape peste tot sunt permise activităţile intelectuale generale, cum ar fi cercetarea, activitatea literară, artistică sau ştiinţifică, dat fiind că țin nemijlocit de drepturile fundamentale ale omului - libertatea gîndirii şi libertatea de expresie. Prin urmare, acestea sunt activități care nu pot fi limitate. În Malta, Cipru, Belgia, Finlanda, Suedia, Italia, Olanda, Marea Britanie, Letonia şi Bulgaria Codurile de conduită includ prevederi vizînd declararea intereselor personale, mai ales avîndu-se în vedere cele financiare. Interdicţia de a accepta călătoriile achitate de persoane fizice şi juridice este prevăzută expres în Codurile de conduită din Germania, Italia, Cipru, Belgia, Marea Britanie, Slovenia şi Letonia. În Codurile de conduită din Malta, Germania, Irlanda, Cipru, Belgia și Republica Cehă, Slovenia, Italia, Olanda, Marea Britanie, Letonia, Lituania și Bulgaria este interzisă expres utilizarea în scopuri personale a unor mijloace tehnice (fotocopiatoare, computer, imprimantă, birotică) destinate exerciţiului funcţiei. În Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Cipru, Slovacia, Estonia, Republica Cehă, Finlanda, Slovenia, Lituania, Olanda, Marea Britanie, Letonia, Bulgaria, Belgia, Franța, Suedia și Polonia se interzice de a difuza publicului informaţia cunoscută în virtutea exercitării funcţiei publice, care, potrivit legii, este considerate confidenţială. Interdicţia de a desfăşura în timpul serviciului activităţi politice este prevăzută expres în Codurile de conduită din Malta, Germania, Irlanda, Ungaria, Slovacia, Cipru, Belgia, Republica Cehă, Slovenia, Italia, Marea Britanie, Polonia şi Bulgaria [206].

Preocuparea de etica administrativă și comportamentul orientat spre consumator a generat ideea codului de conduită care să explice standardele de comportament stabilite pentru funcționarii publici din Republica Moldova. Codul de conduită stipulează ce este interzis prin lege și ce este etic: cetăţenii pot cere funcţionarilor publici respectarea standardelor de comportament în relaţiile cu publicul. Conform prevederilor Codului de conduită, funcţionarii publici trebuie să se ghideze în activitatea prestată de anumite principii - legalitate, imparţialitate, independenţă, profesionalism şi loialitate. Pentru a asigura respectarea lor în serviciul public, funcţionarul trebuie să acţioneze în interesul fiecărui cetăţean; să adopte decizii imparţial, nediscriminatoriu şi echitabil; să fie corect, amabil şi respectuos în relaţiile cu publicul; să nu admită influenţa apartenenţei politice de partid asupra comportamentului şi deciziilor adoptate; să nu folosească resursele administrative pentru susţinerea candidaţilor electorali; să evite conflictul de interese. Încălcarea normelor expuse de conduită de către funcţionarul public constituie o abatere disciplinară, fiind sancţionată [205], deși nu este mai puțin adevărat, specificăm noi, că în Republica Moldova aceste bune practici mai rar se întîlnesc. În textul Codul de conduită al funcționarului public, de asemenea, este stipulat că funcționarului public i se interzice să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitaţii sau

oricare alt avantaj, destinate personal sau familiei sale, dacă oferirea sau acordarea lor ține fie în mod direct, fie indirect, de îndeplinirea atribuţiilor de serviciu. Interdicţia specificată nu se aplică la cadourile primite cu prilejul anumitor acţiuni de protocol şi a căror valoare nu depăşeşte limitele stabilite de Guvern. Însă această prevedere este una destul de generală, deoarece nu este specificată concret limita stabilită de Guvern, mulți funcționari interpretează stipulările date în favoarea lor. Revenind la funcționarii publici de conducere, reafirmăm că rolul lor este unul esențial în crearea culturii organizaționale solide. Codul de conduită prevede expres care este rolul lor în crearea unui climat organizațional pozitiv, astfel încît să se țină cont de principiile de bază ale funcționarului public în vederea exercitării funcției, și anume: să promoveze normele de conduită şi să asigure respectarea lor de funcţionarii publici din subordine, să asigure egalitatea de şanse şi de tratament privind cariera funcţionarilor publici din subordine, să examineze şi să aplice obiectiv criteriile de evaluare a competenţei profesionale pentru personalul din subordine, în cazul în care propune sau aprobă promovări, transferuri, numiri sau eliberări din funcţii ori acordă stimulente materiale sau morale, excluzînd orice formă de favoritism sau de discriminare [207].

Situația reală, reiterăm noi, este alta. Favoritismul, relațiile de rudenie deseori înlocuiesc principiile menționate, profesionalismul funcționarilor se reduce, obiectivitatea de care dau dovadă unii funcționari de conducere de nivel superior adesea poate fi contestată. Chiar dacă funcționarii publici se bucură de stabilitate în funcție, promovarea, transferul sau menținerea în funcție sunt precare din cauza nerespectării de către managerii superiori a prevederilor Codului sus menționat, cuprinși de frica de a fi înlocuiți și nu întreprind acțiuni care să impună obligativitatea respectării drepturilor legale.

Considerăm important a menționa că în cadrul autorităților administrației publice locale o figură importantă este secretarul Consiliului local. Plauzibil este faptul că unii primari noi investiți în funcție respectă cadrul normativ și nu încearcă să identifice pîrghii de înlocuire a secretarului Consiliului local, care poate să nu fie membru de partid din care face parte primarul, asigurînd, în asemenea manieră, continuitate în exercitarea activității lor.Totodată, se întîlnesc unele cazuri cînd primarul nou investit vine cu propriul candidat la funcția de secretar al Consiliului local, încălcînd etica administrativă și prevederile legale, care stipulează expres că funcționarul public se bucură de stabilitate în funcție.

N. Demian susține că reabilitarea eticii administrative necesită consolidarea principiului responsabilității, mai ales că responsabilitatea trebuie să se caracterizeze printr-o dimensiune administrativă etică, pentru a putea justifica funcția reprezentativă a administrației în societate. Autoritățile administrației publice locale la general, dar și funcționarii publici, în particular sunt privite ca încarnare a statului; prestigiul poziției sale trebuie menținut datorită simțului datoriei, al conștiinciozității și responsabilității. Pentru a realiza aceste deziderate, ar fi oportun de instituit un

control foarte strict al gradului de corespundere a acțiunilor și a comportamentului funcționarilor publici exigențelor de probitate și dezinteres, neutralitate și imparțialitate [208, p.34]. Principiul responsabilității ar fi de bază în activitatea funcționarilor publici, dat fiind că la prestarea oricărui serviciu este necesar a se ține cont nu atît de cantitate, ci mai degrabă de calitate și deci funcționarul public trebuie să înțeleagă pentru care cauză activează, să fie conștiincios, resposabil pentru fiecare act sau decizie luată. Pentru aceasta este necesar un control riguros și o selectare a personalului cu cea mai mare strictețe.

Este bine știut, afirmă V. Bejan și O. Bejan, că responsabilitatea administrativă reprezintă o energie contorizată a funcției care se reproduce într-o formă funcțională acreditată. Altfel zis, nu este o calitate personală a lucrătorului, ci o asigurare organizatorico-juridică a activității sale, ca o componentă a culturii organizaționale. Responsabilitatea funcționarului public exprimă esența organizării activității sale prin formula „funcționarul reproduce responsabilitatea sistemului": din această cauză, reformînd aparatul administrativ, trebuie să căutăm rădăcinile iresponsabilității nu în comportarea unor oameni concreți și nici în convingerile lor politice, ci în însăși organizarea întregii activități [192, p.80]. Totuși, subliniem noi, în raportul „sistem - actor" ultimului îi revine un rol foarte important, uneori chiar determinant și nu este corect de a culpabiliza în exclusivitate sistemul, deoarece există o interconexiune și o interdependență în contextul reliefat de acțiuni.

Plus la oportunitatea de reabilitare a eticii administrative, se impune imperios necesitatea consolidării profesionalismului funcționarilor publici. Profesionalismul este arta funcționarului de a consacra serviciului public calitățile sale și eficacitatea sa personală, competențele și experiența profesională, devotamentul și aspirația spre excelența lucrului realizat. Profesionalismul rezultă din simbioza mai multor factori, precum: calitățile personale sunt necesare în proporție diferită, reieșind din funcția exercitată, unele fiind înnăscute, altele dobîndite sau cultivate; competențele profesionale juridice, administrative, tehnice și manageriale pot fi dobîndite prin formare inițială, formare consolidată sau formare continuă; experiența profesională este acumulată pe parcursul activității profesionale; eficacitate, conștiință profesională și devotament; aspirația spre excelență asigură coerența tuturor elementelor enumerate, prin dorința de a lucra bine, rezultate concrete, eforturi optime, motivație, mobilizare [208, p.35]. M. Platon, citîndu-l pe M. Eminescu, subliniază că administratorul pretutindenea este un adevărat părinte al populației..., dar trebuie să fie un om cu multă și temeinică cultură, dat fiind că administrația publică este o activitate complexă și are nevoie de oameni competenți, profesioniști, care vor crea cultura organizațională [209, p.271].

Alt aspect care poate influența cultura organizațională a autorităților administrației publice din Republica Moldova este realizarea carierei, care constituie o interacțiune complexă a factorilor psihologici, sociali și economici. Factorii psihologici (interesele, aptitudinile și autoconsiderația) au o influență semnificativă asupra orientării carierei: oamenii aleg deseori căi de carieră specifice

în încercarea de a-și satisface necesitățile personale. L. Ganenco menționează că un individ cu o necesitate puternică de a fi împreună cu ceilalți, poate să nu accepte un lucru care îi cere să fie singur majoritatea timpului de lucru. Alți indivizi pot tinde spre o carieră particulară din cauza unei aptitudini specifice sau unui interes obținut [210, p.56]. Însă pentru a crea o cultură puternică, este nevoie ca fiecare funcționar să tindă spre o carieră, iar instituția să-i ofere condiții specifice de dezvoltare profesională. Concepția permanentizării pregătirii profesionale a funcționarilor din administrația publică se practică în numeroase state, contribuția funcționarilor publici la procesul de dezvoltare a societății, în special în perioadele de reformare a administrației publice locale, se află în funcție de actualizarea cunoștințelor pe care le posedă, de posibilitatea și capacitatea lor de a se adapta la situațiile noi pe care dinamica vieții sociale le înaintează necontenit. În ordinea de idei reliefată, este foarte actuală problema continuității instruirii funcționarilor publici, dat fiind că fondul de cunoștințe acumulat odată, devine cu timpul insuficient. În acest context de idei relevăm activitatea Academiei de Administrare Publică în formarea, perfecționarea și recalificarea continuă a funcționarilor publici, dar și ale aleșilor locali din Republica Moldova.

Acțiunile care au loc, permanent și nemijlocit influențează cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice locale, fiind indispensabil, în această ordine de idei, de a elabora un plan care să includă identificarea activităților de bază necesare atingerii obiectivelor; stabilirea subactivităților necesare pentru realizarea activităților de bază; stabilirea responsabilităților pentru fiecare activitate și subactivitate; stabilirea bugetului de timp pentru realizarea fiecărei activități; estimarea resurselor necesare pentru fiecare activitate; stabilirea strategiilor și a modalităților de evaluare a activităților. În elucidarea acestor componente se cere să se ține cont, potrivit asumpției lui M. Platon, de următoarele exigențe: obiectivele individuale să fie stabilite împreună, de lider și membrii de rînd ai comunității; performanțele membrilor din echipele de inițiativă să fie evaluate periodic, prezentîndu-li-se cu promtitudine comentariile de rigoare; evaluarea membrilor echipei de lucru să reprezinte procesul de motivare și de recompensare, nu de sancțiune și penalitate [145, p.432]. Plan de acțiuni poate crea anumite idei în valorificarea elementelor culturii organizaționale, dat fiind că autoritățile administrației publice și societatea cooperează într-un cadru general de legitimitate, motivație și integrare, cadru care ajută mult la definirea culturilor proprii. În mai multe culturi, specifice la nivel de societate sau la nivel de instituție, aceste reguli definitorii sunt deseori atacate. Normele și valorile culturale sunt puse în discuție, fiind uneori subminate sau schimbate de ceea ce am putea numi comportament deviant. Uneori comportamentele deviante devin cultura dominantă, prin intimidare sau prin folosirea forței brute, iar.alteori se găsesc căi mai sănătoase de abordare a viitorului. În cazul pozitiv, devianții din cadrul autorităților administrației publice sunt adesea cei care scot la iveală invenții și ajută să se înțeleagă nevoia existenței și importanța lor, înfăptuind schimbări în modul de acțiune [31, p.56].

Dat fiind că administrația publică locală din Republica Moldova se mai află într-o perioadă de tranziție de de la administrația publică locală etatistă la administrația publică locală autonomă, este necesar de a identifica și de a defini căile de schimbare a culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice: evoluția naturală se bazează pe supraviețuirea darwinistă a celui mai adaptat (ce anume funcționează și ce nu în confruntare cu mediul); evoluția condusă se exprimă prin faptul că unele instituții promovează în mod deliberat dezvoltarea de sisteme și norme alternative spre a determina dacă ele ar reprezenta o cale mai bună de a face lucrurile; „revoluția" organizată prin infuzia în poziții-cheie a persoanelor din afară vizează alegerea liderilor cunoscuți de societate; seducția tehnicii - computerul, cu toate proprietățile sale revoluționare a dezrădăcinat norme și valori culturale din numeroase organizații; reorganizarea, iar după caz distrugerea sau renașterea administrațiilor publice locale, create în țările fost comuniste, cu putere și reprezentare politică, ar putea să schimbe imaginea politicii; incrementalismul și demersurile de schimbare planificată intră în categoria strategiilor de management cu efect profund asupra instituțiilor și a culturilor respective. Devoluția puterii de decizie și a autorității în cadrul instituției pot schimba cultura, incrementalismul pornind de la decizii bazate în mod consistent și deliberat pe segmente noi de ipoteze cu privire la modul în care trebuie să fie condusă organizația. Eforturile de a orienta administrațiile publice locale spre cetățean, a le sensibiliza la frămîntările cetățenilor demonstrează că atunci cînd mesajele din interiorul autorității sunt solide și clare, cultura organizației se poate schimba în timp [31, p.59-60].

Alt aspect care influențează cultura organizațională a autorităților administrației publice locale ține de formarea imaginii lor, fiind absolut necesar de a se ține cont de starea și conținutul „pachetului de firmă", care include blancheta generală (foaie cu antet), blancheta pentru scrisori neoficiale, cartea de vizită a instituției, cartea de vizită a funcționarilor; bucletul cu imagini și cu date despre activitatea comunității; fișe ce vizează dispozițiile scrise; colecția actelor normative. Esențială se dovedește a fi starea localului în care se află autoritatea administrației publice locale, incluzînd aspectul exterior, amplasarea birourilor; existența/amplasatea panourilor informative; iluminarea, factorii de ospitalitate; aspectul locurilor de lucru ale funcționarilor. Se va ține cont de stilul de lucru al factorilor de decizie: accesibilitatea pentru populație - primirea cetățenilor, lucrul cu oamenii pe teren, formarea/asigurarea imaginii; existența instrucțiunilor cu privire la normele și principiile de comportament la serviciu între subaltern și conducător, între funcționar și cetățean, bărbați și femei colegi de serviciu. Importante se dovedesc normele și principiile de comportament ale unor persoane cu funcții specifice - secretara din anticameră, personalul de la recepție. Atunci cînd aceste aspecte nu sunt respectate, imaginea nu poate fi pozitivă, influențînd negativ cultura organizațională [211, p.60-61]. Vom reitera, în sensul elucidat de idei, importanța respectării și aplicării a normelor de etichetă și protocol pentru buna funcționalitate și imaginea autorității.

În cadrul fiecărei autorități a administrației publice se întîlnesc relații dintre purtătorii unor idei, orientări și valori diferite, care pot să genereze uneori tensiuni majore, mai ales cînd aceste opinii și valori sunt incompatibile, susținute de segmente diverse ale societății. Vom menționa trei momente majore. Primul rezidă în identificarea și colaborarea pe orizontală cu alți actori sociali, cultura politică a unei comunități depinde, în mod esențial, de gradul și modul în care indivizii se raportează și se recunosc mutual ca membri ai aceleiași comunități. Al doilea moment vizează opiniile referitor la performanța instituțională în general și la cea guvernamentală în particular, esențiale fiind anticipațiile indivizilor în raport cu rezultatele și misiunea instituțiilor statului, dar și criteriile de evaluare a autorităților publice. Există situații în care oamenii nu au aproape nici un fel de anticipații pozitive în raport cu performanțele autorităților publice sau cu posibilitatea lor de a le influența pozitiv destinul. În aceste condiții este foarte important de studiat factorii care sunt în măsură să încurajeze tranziția rapidă de la acea stare în care indivizii nu au așteptări pozitive la una în care ei sunt animați de posibilitatea schimbării pozitive a vieții lor prin acțiuni concrete întreprinse de autoritățile publice. În mod corelativ, al treilea moment include opiniile referitoare la procesul decizional în sfera publică și în cea politică: este important să știm dacă indivizii se consideră sau nu participanți activi în procesul decizional sau simpli subiecți pasivi, lipsiți de o adevărată influență, dat fiind că sentimentul lipsei de putere și influență conduce spre resemnare [212, p.113-114]. Unele schimbări care se produc în administrația publică, subliniază R. Goodin și H.-D. Klingemann, pot fi rezumate în cîteva formule scurte: cea mai cunoscută vizează „noul managerialism”, care presupune că ideile de management provenite din sectorul privat practic au înlocuit concepțiile administrației publice tradiționale. Deși aceste schimbări au fost justificate în numele „celor trei E” (economie, eficiență și eficacitate), au avut și efecte profunde privind rolul administrației în formularea politicilor publice și statutul funcționarilor publici [159, p.547].

Cultura organizațională, potrivit opiniei susținute de O. Nicolescu, trebuie abordată într-o perspectivă dinamică, perspectivă care să faciliteze evidențierea schimbărilor parțiale sau totale, deoarece schimbarea culturii este un proces complex și de durată, cu profunde implicații asupra ansamblului resurselor umane. Uneori schimbarea este imposibilă fără înlăturarea unei categorii largi de membri ai organizației, care vor să mențină integral cultura sa originală. Orice schimbare a culturii organizaționale necesită, în prealabil, un audit, o evaluare a intensității de manifestare în instituție a componentelor culturale și identificarea modalităților manageriale de acțiune întru modificarea și/sau consolidarea culturii organizaționale inițiale. Auditul cultural s-a conturat în ultimii ani ca răspuns la necesitățile practice din instituții de a cunoaște aprofundat starea culturii organizaționale și de a perfecționa și remodela în vederea creșterii performanțelor instituției [213, p.513-514]. Dacă conceptul general de schimbare se dovedește a fi doar o „stare de lucruri nouă diferită de vechea stare de lucruri”, schimbarea culturii organizaţionale, notează C. Tripon și M.

Dodu, mai ales în cadrul autorităţilor administraţiei publice locale, este mai dificil de a fi definită, dat fiind că vorbim despre o schimbare atît operaţională, cît şi organizaţională: este vorba despre schimbarea ce se referă la indivizi, cu rolurile şi valorile lor, precum şi la procesele operaţionale, adică cele de realizare a interesului general al societăţii și de calitatea serviciilor prestate. Cu toate acestea, contextul în care se produce schimbarea este foarte important, deoarece pentru a formula conţinutul unei strategii, trebuie să i se controleze atît contextul în care are loc, cît şi procesul prin care are loc [214]. Este necesar ca agenții implicați în schimbare să se obișnuiască să înțeleagă totul prin prisma propriei culturi sau să încerce ierarhizarea culturilor. Globalizarea sau preluarea unor valori europene presupune o abordare mai largă a conceptului de cultură organizațională, iar promovarea tradițiilor este de susținut doar ca modalitate de a vedea lucrurile, înțelegere conformă cu diversitatea ordinilor care ne poate asigura profunzime și imparțialitate etică [215, p.126].

În perioda sovietică cultura organizaţională a autorităților administraţiei publice locale a fost caracterizată prin următoarele particularități: funcţionarii erau numiţi la comandă, activau în interesul de partid unic, principiul transparenţei lipsea, realizau sarcinile fără a se opune liderilor politici, orice derogare de la indicaţiile lor fiind strict pedepsită. Odată cu declararea independenţei Republicii Moldova au început să apară primele schimbări la acest capitol. Este important de precizat că articolul 109 din Constituţia Republicii Moldova prevede că „administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale, consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia ține de organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale şi de gestiunea colectivităţilor pe care le reprezintă”[64]. Cultura organizaţională a administraţiei publice locale ar trebui să fie total opusă celei precedente, anterior cînd Republica Moldova nu era stat independent. Însă schimbările se produc lent, o parte din oameni rămîn sub influenţa dogmelor și a percepţiilor din trecut și nu se poate vorbi despre o schimbare sustenabilă. Este nevoie de timp ca oamenii să-şi schimbe mentalitatea, deoarece cultura organizaţională vine de la interacţiunea umană, iar in acest caz este nevoie de strategii noi care se cer a fi implementate pentru a aduce cu sine rezultate. Nici persoanele cu demnități publice și nici funcționarii publici nu se dovedesc a fi la înălțimea exigențelor, iar timpul se pierde irecuperabil și oamenii pleacă din țară. Formarea unei culturi organizaţionale durabile, de caracter democratic, poate să fie înfăptuită prin schimbări profunde în interiorul autorităţii administraţiei publice locale şi în colaborare cu autorităţile administraţiei publice centrale, însă nu prin supunere și adeziune de partidele politice de guvernămînt, ci prin parteneriate, transparență și competiție a proiectelor fezabile.

Realizînd o radiografie a reformării graduale prin modernizare și democratizare a culturii organizaționale, manifestăm optimism moderat, considerînd că deși cu paşi mici, nivelul sporește în eficacitate, deoarece și oamenii încep să privească lucrurile altfel, din alte perspective, tinzînd

spre dezvoltare ca în Europa. Primii paşi de schimbare a culturii organizaţionale a administraţiei publice locale s-au întreprins în perioada guvernării comuniştilor, deoarece începînd cu anul 2002 Partidul Comuniştilor a declarat modernizarea europeană a Republicii Moldova ca fiind sarcina strategică în dezvoltarea societăţii, a reuşit revizuirea sistemică a cadrului legilativ naţional şi a creat un consens social şi politic privind necesitatea reformelor sistemice interne europene [216].

După cum am menționat, anul electoral 2009 a devenit anul schimbărilor politice, dat fiind că în urma alegerilor anticipate din 29 iulie a fost fondată Alianța pentru Integrare Europeană-1, care a preluat guvernarea [217]. Această conjunctură politică a însemnat o schimbare, avînd impact şi asupra culturii organizaţionale a administraţiei publice locale: noua guvernare a venit cu sugestii de caracter vădit reformator la acest capitol. În Programul de activitate al Guvernului „Integrare Europeană: Libertate, Democraţie, Bunăstare 2009 - 2013" se pune accent pe autonomia locală, deoarece „verticala puterii a suprimat autonomia locală, a desconsiderat drepturile colectivităţilor locale" și se urmărește apropierea culturii organizaţionale a autorităților administraţiei publice locale din Republica Moldova cu cea din Uniunea Europeană prin înlocuirea structurilor puternic ierarhizate cu cele descentralizate, transparente şi flexibile, întemeiate pe supremaţia drepturilor şi libertăţilor civile; asigurarea corelării reformei administraţiei centrale cu reforma administraţiei locale şi transferul de competenţe către autorităţile publice locale [218].

În urma scrutinului parlamentar din 2010 guvernarea proeuropeană a venit cu alt program de activitate, obiectivele cărui vizau dezvotarea cadrului normativ şi instuţional corespunzător principiilor descentralizării, asigurării democraţiei şi autonomiei locale; direcţionarea coerentă a drepturilor, responsabilităţilor şi resurselor financiare către autorităţile publice locale, conform principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale şi consolidarea capacităţilor administrative ale acestora; fortificarea autonomiei financiare şi patrimoniale a autorităţilor administrației publice locale; promovarea cooperării şi consolidării teritoriale a unităţilor administrativ-teritoriale. Vom sublinia că printre acţiunile prioritare ale Guvernului se regăseau aprobarea Strategiei naţionale de descentralizare, elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare; ajustarea cadrului normativ la principiile privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală; elaborarea şi adoptarea pachetului de legi privind statutul municipiului Chişinău; reexaminarea competenţelor atribuite autorităţilor publice locale de nivelurile întîi și doi conform principiilor descentralizării; asigurarea autonomiei decizionale, organizaţionale, financiare și bugetare autorităţilor administrației publice locale; asigurarea stabilităţii funcţiei publice, valorificarea experienţei individuale, garantarea realizării drepturilor şi obligaţiunilor angajaţilor din cadrul autorităţilor administraţiei publice locale în bază de profesionalism şi de performanţă; crearea sistemului informaţional integrat al administraţiei publice centrale şi locale; elaborarea mecanismului de implementare a prevederilor legale privind administrarea patrimoniului unităţilor administrativ-teritoriale; elaborarea normelor

metodologice de evidenţă a patrimoniului local, crearea registrului unitar şi general al proprietăţii unităţilor administrativ-teritoriale; reformarea sistemului finaţelor publice locale; reconsiderarea sistemului de venituri şi cheltuieli ale autorităţilor administraţiei publice locale şi întregului proces de elaborare, adoptare, administrare şi executare a bugetului local; crearea unui sistem instituţional şi juridic capabil să ofere instrumente eficiente de responsabilizare a autorităţilor publice locale în faţa populaţiei și a mecanismelor de facilitare a participării populaţiei la procesul decizional, în lupta împotriva corupţiei, în activitățile de eficientizare a consiliilor locale; excluderea mobilului politic în alocarea mijloacelor bugetare pentru investiţii autorităţilor locale [219].

Astfel, în vederea realizării obiectivului care vizează descentralizarea şi autonomia locală a fost adoptată „Strategia naţională de descentralizare", care reprezintă principalul document de politici în sistemul administraţiei publice locale, determină mecanismele naţionale în domeniul descentralizării şi asigurării autonomiei locale autentice pentru autorităţile administraţiei publice locale. Conceptul şi obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme experienţelor europene și corespund aspiraţiei de integrare europeană a Republica Moldova. Prima parte descrie situaţia din administraţia publică locală şi defineşte problemele în baza structurii privind descentralizarea serviciilor şi competenţelor, privind descentralizarea financiară, patrimonială şi dezvoltarea locală, capacitatea administrativă a administrației publice locale; democraţie, etică, drepturile omului şi egalitate de gen. În partea a doua se conțin principiile, viziunea, obiectivele generale şi specifice, conform domeniilor de intervenţie: o administraţie publică locală democratică şi autonomă, care să asigure în mod echitabil, inclusiv din perspectiva respectării drepturilor grupurilor vulnerabile, prestarea serviciilor publice de calitate şi managementul eficient al competenţelor locale. Partea a treia înglobează etapele de implementare şi activităţile pentru atingerea obiectivelor, rezultatele scontate, riscurile şi indicatorii de progres. Partea a patra prevede estimarea impactului financiar şi nefinanciar, evaluat prin analiza principalelor efecte economice asupra bugetului naţional şi celor locale. Partea a cincea înregimentează cadrul instituţional de implementare, monitorizare şi evaluare: Parlamentul, Guvernul, autorităţile publice centrale, autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întîi şi de nivelul doi, asociaţiile reprezentative ale autorităţilor publice locale, reprezentanţii societăţii civile, mediului academic, partenerii de dezvoltare [220]. Constatăm însă că bunele intenții nu s-au transformat în bune practici și buna administrare.

În noiembrie 2012 a avut loc o conferinţă internaţională „Reforma de descentralizare: de la strategie la acţiuni", în cadrul căreia s-a constatat că reforma de descentralizare se află în faza incipientă şi sunt necesare eforturi susţinute pentru a fi realizată în termenii stabiliţi. S-a subliniat necesitatea optimizări structurii administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, ca o precondiţie pentru realizarea transferului de responsabilităţi şi resurse către autorităţile publice locale, astfel încît să aibă capacitatea de a-şi îndeplini misiunea şi de a răspunde în mod adecvat necesităţilor

cetăţenilor. Raţionamentele demografice, economice şi sociale trebuie să prevaleze asupra celor politice atunci cînd la mijloc se află administrarea competentă şi eficientă a comunităţilor locale şi bunăstarea cetăţenilor, recomandîndu-se îmbunătăţirea cadrului instituţional şi a sistemului de finanţare a furnizării serviciilor sociale de administraţia publică locală, necesitatea de a încuraja cooperarea intercomunitară în furnizarea de servicii publice locale şi respecta drepturilor omului şi egalităţii de gen în procesul de reformă. Prin urmare, mai este nevoie de schimbări majore a culturii organizaţionale, care nu pot avea loc într-o perioadă restrînsă, deoarece fiecare persoană acţionează şi judecă în funcție de situaţia în care se află şi pe baza normelor care i-au fost impuse pînă la etapa de reformare [221].

În urma unui studiu comparativ al Programelor de activitate ale Guvernelor Ch.Gaburici, V.Streleţ şi P. Filip, se observă preluarea de idei și acțiuni de la un program la altul. Programele conţin capitolul intitulat Buna Guvernare care include unele prevederi referitor la administraţia publică centrală şi la administrația publică locală. În cazul administrației locale în toate redacțiile se pune accent pe descentralizarea şi consolidarea autonomiei decizionale, organizaţionale şi financiare a autorităţilor (instituţionale şi administrative), dezvoltarea cadrului normativ conform principiilor constituţionale cu privire la descentralizarea serviciilor publice, autonomia locală şi prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale, consolidarea capacităţilor instituţionale ale autorităţilor publice locale responsabile de domeniul administraţiei publice locale şi de colaborarea intersectorială pe segmentul dezvoltare locală şi regională, elaborarea şi promovarea concepţiei privind reforma teritorial-administrativă în spiritul delegării competenţelor şi facilitării accesului cetăţenilor la serviciile publice, asigurarea transparenţei procesului decizional, creşterea nivelului de participare a populaţiei prin instituirea mecanismelor şi practicilor de organizare a audierilor şi a dezbaterilor publice la nivel local, în special în mediul rural, în procesul elaborării bugetului local, strategiilor de dezvoltare locală, politicilor de dezvoltare intercomunitară pentru prestarea serviciilor publice de calitate, consolidarea dialogului direct, sistematic şi instituţionalizat între administraţia publică centrală şi cea locală, direcţionarea coerentă a competenţelor, resurselor și responsabilităţilor în baza estimării capacităţilor administrative ale autorităţilor publice locale, pentru furnizarea la nivel local şi regional a unor servicii publice de calitate şi transmiterea către administraţia publică locală a competenţelor cu privire la constatarea şi sancţionarea unor fapte ilegale ce ţin de organizarea vieţii la nivel comunitar [222, 223, 224].

În ordinea reliefată de idei, I. Rusandu și R. Rusu subliniază că valorile europene au început să fie promovate lent în Republica Moldova, stat membru al Consiliului Europei, dar avînd fixat pe agenda politică și dezideratul de integrare europeană. Instituții democratice au la bază valori fundamentale, ele înseși reprezentînd valorile. Stabilirea și dezvoltarea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europenă prin semnarea Acordului de Parteneriat și Cooperare, realizarea

Planului de Acțiuni, semnarea Acordului de Asociere nu reprezintă altceva decît crearea cadrului legal prin care se stabilesc modalități de transfer ale valorilor europene în societate; democrația fiind recunoscută drept valoare supremă în actele normative comunitare [225, p.71].

Nu trebuie exclus nici faptul, afirmă A. Sîmboteanu, că formarea unui sistem informaţional modern constituie, indiscutabil, o pîrghie de modernizare a administraţiei publice. În acest sens, în ultimii ani, s-au produs schimbări esenţiale şi în Republica Moldova. Aceasta se referă la crearea unor reţele informaţionale computerizate şi la folosirea unor tehnologii informaţionale moderne în domeniul documentării administrative. Remarcăm aprobarea prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 9 martie 2005 a Strategiei Naţionale de edificare a societăţii informaţionale „Moldova electronică", urmată de aprobarea Concepţiei Guvernării electronice prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28 iunie 2006. Aceste documente au stabilit mai multe obiective în domeniul Guvernării electronice, în Programul de activitate al Guvernului pe perioada 2011- 2014 fiind formulate unele sarcini care prevăd optimizarea infrastructurii informaţionale a sectorului public cu asigurarea securităţii informaţionale a e-Guvernării, eficientizarea comunicării şi coordonării între agenţiile guvernamentale de nivel central, raional şi local. Un rol deosebit este acordat implementării Portalului Guvern către Cetăţeni, Guvern către Business şi Guvern către Guvern, dar şi Guvern pentru Internaţional. Portalul guvernamental este conceput ca un important element de infrastructură a e-Guvernării, asigurînd interacţiunea diferitelor sisteme informaţionale în procesul de prestare a serviciilor publice, schimbului de informaţii dintre cetăţeni, mediul de afaceri şi autorităţile administraţiei publice. Cu titlul de intenții de perspectivă, în cadrul cooperării cu Uniunea Europeană se formulează sarcina edificării unei platforme pentru introducerea votului electronic şi susţinerii formelor de democraţie participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care cetăţeanul se află în momentul desfăşurării alegerilor. Se planifica, în același context, de acțiuni implementarea serviciilor electronice în educaţie, sănătate, protecţie socială, agricultură, precum şi a tuturor serviciilor electronice obligatorii din Uniunea Europeană. În acest sens, s-a pus un accent deosebit pe localizarea Agendei Digitale Europa 2020 şi Planului de Acţiuni al Uniunii Europene e-Guvernarea 2011-2015 în Republica Moldova [226, p.22-23]. În Hotărîrea nr. 198 din 23 aprilie 2015 cu privire la modificarea Hotărîrii Guvernului nr. 122 din 18 februarie 2014 găsim un punct care nu a fost prevăzut anterior: „se recomandă autorităţilor administraţiei publice locale să întreprindă măsuri privind realizarea Programului de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016 şi a Planului de acţiuni privind implementarea acestuia". Precizăm în ordinea de acțiuni aflate pe rol proiectul Hotărîrii Guvernului privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 [227].

Este de apreciat că în vederea implementării unei prevederi importante din Programul de activitate a Guvernului P. Filip cu privire la consolidarea dialogului instituționalizat, sistematic şi

direct între administraţia publică centrală şi administrația publică locală, a început colaborarea între membrii Congresului Autorităţilor Locale din Republica Moldova și prim-ministrul P. Filip, urmărindu-se menţinerea dialogului referitor la asigurarea autonomiei locale și descentralizarea administrației publice, înlăturarea unor elemente învechite ale culturii organizaţionale, cum ar fi centralizarea, controlul ineficient şi mentalitatea depăşită a unor funcţionari de rang înalt [228]. Se dovedește a fi foarte important, în ordinea reliefată de idei, ca aceste acţiuni să nu rămînă doar la nivelul formalismului, susțin experții Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul", subliniind că realizări practice nu sunt, deoarece clasa politică a fost preocupată mai mult de dispute legate de investirea Guvernului, societatea este oripilată de furtul miliardului din sistemul bancar, diplomația economică bate pasul pe loc, interesele economice ale țării suferă în continuu [229]. Tendința spre schimbare este imperioasă la nivelul mentalității tuturor cetățenilor Republicii Moldova, indiferent că este persoană cu funcție de conducere sau un cetățean de rînd, aspirațiile trebuie să fie urmate de pași concreți. Guvernanții trebuie să desfășoare un proces de activitate transparent și eficient, iar cetățenii să fie informați continuu despre posibilitatea de a fi implicați direct în activitatea de luare a deciziilor prin consultări publice, afișarea informațiilor de interes public pe panouri, publicarea pe site și pe alte modalități de informare a cetățeanului. Doar prin implicare civică și conlucrare cu elita politică se pot realiza unele prerogative care par a fi în proces de stagnare, schimbul de opinii, idei și atitudini poate influența valorile fundamentale ale culturii unei instituții, adesea nesemnificative pentru moment, dar cu impact în perspectivă. Totuși, dialogul pe verticală este sporadic și nu se caracterizează prin consistență și nu s-a soldat cu unele rezultate fezabile și sesizabile la micronivel.

Totuși, chiar dacă pot exista diferențe uimitoare între instituții, atestăm o înțelegere comună în interiorul lor, cultură organizațională se stabilește atunci cînd această înțelegere comună ajunge o dominantă a gîndirii colective a membrilor instituției. În plus, trebuie să se accepe faptul că în interiorul unei culturi dominante sunt prezente, de obicei, subculturi, care funcționează la un nivel mai scăzut de influență. Cultura dominantă care se dezvoltă în instituție este, în principal, rezultat al obiectivelor și al metodelor utilizate de fondatori sau de succesorii din managementul superior, combinat de cu o varietate de forțe interne și externe: obiectivele unei instituții prevăd, inițial, tipul de cultură pe care fondatorii sau succesorii intenționează să-l vadă, pe cînd măsura în care reușesc să dezvolte această cultură depinde de mai mulți factori, cum ar fi stilul de conducere sau carisma lor. Mediului extern îi revine un rol esențial, dat fiind că cetățenii, concurența, alte părți implicate din exterior vor exercita o anumită influență asupra a ceea ce alege instituția să facă și a modului în care o va face. În interior, calificările și atitudinile angajaților, cu predilecție ale managerilor, se dovedesc a fi esențiale, menționează G. Cole, iar deasupra tuturor acestor factori se află structurile organizaționale, mecanismele și procedurile care reprezintă o parte majoră din țesătura instituției.

Această comparație este revelatoare, deoarece permite de a vedea cultura organizațională ca pe o trăsătură țesută în ceilalți factori, care îi ține legați și completează tabloul final al țesăturii instituției [230, p.96-97].

În concluzie subliniem că obiectivul oricărei guvernări democratice constă în realizarea interesului societății, o bună guvernare respectă principiile de organizare și de funcționalitate a administraţiei publice locale, tinde spre realizarea corectă şi profesionistă a reformelor în domeniu, indiferent de culoarea politică a majorității aflată la conducere. Schimbarea componentelor culturii organizaționale are loc cu pași lenți, însă ideologiile conservatiste se pierd încet printre tedințele și aspirațiile democratice [231]. Reformele prevd acţiuni concrete de perfecţionare instituţională şi administrativă a administraţiei publice locale, avînd drept consecinţă şi modificarea cel puțin a unor valori dominante în cadrul autorităților publice, însă procesele se derulează inconsecvent și lent. Chiar dacă nu se dovedește a fi uşor de a fi înlăturate principiile, normele şi ideile care s-au acomodat în mentalitatea funcţionarilor birocratici, este indispensabil ca tendinţa de ajustare spre bine şi în interesul cetăţeanului a simbolurilor, ritualurilor, comportamentului, altor componente care formează cultura organizaţională democratică să fie edificată pe un cîmp fertil, sustenabil și, implicit, să fie consolidată.

3.2. Particularități ale culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice locale

Activitatea autorităților administrației publice, indiferent de nivelul poziționării, central sau local, se caracterizează printr-o cultură organizaţională. Ansamblul persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul acestor autorități prin valorile, atitudinile, modalităţile de gîndire şi de acţiune formează cultura organizaţională a instituţiei respective. O modificare a elementelor trebuie să înceapă în interiorul persoanelor care o formează, iar schimbările bruşte sau totale sunt dificil de realizat. În schimb, prin paşi lenţi, dar concreţi, poate fi fortificată cultura, incluzînd unele valori pozitive, democratice, în interesul cetăţeanului şi fără să atingă cu brutalitate valorile împărtășite de funcţionarii publici. Anume de acest segment trebuie să ţină cont managerii de nivel superior şi prin acţiunile lor să demareze modificarea spre bine a valorilor administrației publice în care își desfăşoară activitatea.

Cultura organizațională reprezintă elementul cheie în dezvoltarea și perfecționarea stării de lucru în cadrul administrației publice. Evaluarea culturii organizaționale fără ingerințe politice permite depistarea și înlăturarea obstacolelor care pot determina diminuarea eficienței activității din cadrul autorității administrației publice. Cultura reprezintă miezul rețelei organizaționale, influențează și poate fi influențată de strategie, structură, sistem, personal și deprinderi, alcătuind elementul de identificare a unei organizații, toate avînd propria cultura individualizată [228].

Cultura organizațională orientată spre calitate reprezintă pentru fiecare instituție garanția dezvoltării continue, prin componentele sale dictează normele de comportament ale angajaților, orientează modul cum angajații percep și își reprezintă realitatea, cum este bine să reacționeze la schimbările de mediu. Existența unei culturi organizaționale presupune transmiterea și învățarea unui tip de comportament care trebuie să devină o obișnuință pentru angajați. Prin modul în care se comportă zilnic, managerii încurajează angajații să adopte un comportament identic în relațiile cu ceilalți și în cazul dacă organizația impune prin cultura proprie comportamente neetice, nu doar conducerea se va comporta în acest mod, ci și angajații, luîndu-i ca exemplu pe manageri. Intr-o instituție cu management autoritar și cultură organizațională lipsită de valori și principii morale, angajații vor adopta, la rîndul lor, un comportament imoral [232].

În prezent se consideră că alături de competențe și de resurse, cultura organizațională se dovedește a fi un element definitoriu al oricărei instituții atît în faza de formulare a unei strategii, ca determinant, cît și în faza de implementare a strategiei, ca instrument. Separația determinant/ instrument devine dificilă dacă strategia este percepută ca un proces continuu, nu dihotomic, de tipul formulare-implementare sau dacă se analizează o strategie emergentă. O abordare modernă postulează că organizațiile performante trebuie să adopte expres o atitudine culturală proactivă, astfel încît procesul de modificare a culturii organizaționale să fie continuu. În faza de formulare a strategiei este necesar de a analiza culturii organizaționale ca element de mediu intern, iar noua strategie va folosi ca puncte forte ale instituției o parte din componentele culturii organizaționale sub forma existentă în perioada anterioară. În faza de implementare a strategiei se supun divizării părțile componente ale culturii organizaționale în două categorii: cele cu forme avantajante și cele cu forme dezavantajante. Prima categorie este menținută și amplificată, cea de-a doua - evitată, transformată sau eliminată. Față de sistemul de valori necesar pentru elaborarea strategiei noi, un element cultural poate să constituie fie un ajutor, fie o piedică, în acest ultim caz, este necesar de a transforma conținutul.

Formele dezavantajante fiind înlăturate, presupun invalidarea „valorii (în sensul definiției lui E. Schein) și înlocuirea conținutului elementului dat cu unul acceptabil pentru noua strategie. În practică, invalidarea presupune o gamă de acțiuni diversificată, în care poate fi inclusă chiar și eliminarea din organizație a suportului" elementului cultural respectiv, conducînd la concedierea, în ultimă instanță, a personalului-suport sau a liderilor formali. Însă în ambele faze este necesar de a identifica în mod corect componentele culturii organizaționale, deoarece prezintă elementul cu inerția cea mai mare la schimbare. Modificările apar după perioade lungi de timp și uneori cu efecte nedorite pentru strategia momentului, iat actualmente organizațiile tind să se diferențieze prin cultura organizațională, cultivîndu-și elementele distinctive, fără să conteze tipul de strategie generic urmată. Reperele conceptual-teoretice asociate culturii organizaționale relevă importanța

lor în edificarea unei strategii, dar și dificultățile gestionării ei în vederea obținerii unor rezultate favorabile în concordanță cu performanța economică dorită. Această dificultate induce costuri deosebit în bani și timp, fără a exista certitudini privind rezultatele. În practică trebuie realizat un echilibru dinamic între caracterul științific al demersului și costurile sale, ca și între rezultate și timpul în care sunt așteptate [233].

Cultura organizațională poate fi influențată de orice aspect fie promovat, fie neglijat într-o instituție publică. Un factor pe care îl considerăm important de a fi menționat ține de egalitatea de gen, care reprezintă o temă de actualitate deosebită în toate domeniile vieții sociale. Totodată, se cere de subliniat că pe marginea aspectului dat mai rămîne a se lucra foarte mult, egalitatea de gen ca un principiu fundamental stabilește participarea echilibrată pe criterii de gen la elaborarea și în implementarea deciziilor, fiind esențială pentru dezvoltarea unei democraţii reale. Abordarea problemelor egalităţii de gen în materie de ocupare a forței de muncă evidenţiază oportunitatea și necesitatea promovării în mod egal a bărbaților și femeilor pe piaţa muncii. Decizia Consiliului European de la Madrid din 1995 cu privire la monitorizarea anuală a implementării Platformei de Acţiuni Beijing, adoptată în cadrul celei de-a 4-a Conferinţe ONU privind Femeile, desfăşurată la Beijing în 1995, Pactul european pentru egalitatea de gen adoptat de Consiliul European în 2006 şi reînnoit în 2010, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Strategia Uniunii Europene 2020 pentru dezvoltare inteligentă, sustenabilă şi incluzivă, Strategia Europeană pentru egalitatea între femei și bărbați 2010-2015, Pactul European pentru Egalitate de Gen 2011-2020, Concluziile Consiliului EPSCO şi comunicările Comisiei Europene invitînd la promovarea şi la consolidarea egalității dintre femei și bărbați în diverse domenii, Rapoartele anuale ale Comisiei Europene privind progresele înregistrate în domeniul egalităţii între femeii şi bărbaţi, precum și în ocuparea posturilor de conducere ca şi garanţie a asigurării echității sociale şi a performanței economice formează un segment normativ în măsură să conducă la creşterea participării sociale a femeilor la toate nivelurile. Vom nota că legislația Republicii Moldova corespunde, în linii mari, standardelor internaționale, chiar dacă unele acte normative, precum Legea nr. 21 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, a provocat numeroase luări controverse de opinii și atitudini, interpretările țin, mai degrabă, de alte aspecte de cît cele ce vizează egalitatea șanselor.

Conform unui raport al Comisiei Europene, în pofida progreselor înregistrate, femeile din Europa rămîn subreprezentate în posturile de conducere în politică, dar şi în afaceri. În evaluările efectuate la nivel european privind participarea femeilor şi a bărbaţilor în procesul decizional, au fost determinate mai multe cauze ale subreprezentării femeilor în poziţii decizionale: stereotipurile de gen şi discriminarea, segregarea în educaţie şi pe piaţa muncii, urmate de lipsa politicilor care să faciliteze accesul femeilor la poziţii decizionale, să evidenţieze şi promoveze echilibrul corect între viaţa profesională şi de familie, să depăşească distribuţia inechitabilă a sarcinilor casnice şi

familiale, la final regăsindu-se mediul socio-cultural neprietenos, cultura corporatistă şi atitudinea media ce sunt încă nefavorabile femeilor [234].

Potrivit D. Terzi-Barbăroșie, reprezentarea femeilor în procesul de adoptare a deciziilor este neuniformă, la nivel local singura poziţie unde femeile sunt mai numeroase decît bărbaţii este de consultant/specialist, aflată la baza piramidei ierarhice [235, p.12]. Reprezentarea femeilor în cadrul autorităţilor publice locale la alegerile din 2011, în comparaţie cu scrutinul din 2007, a fost procentual mai mică la capitolul candidați pentru funcţia de primar, fiind de 23,5% față de 18,9%. Republica Moldova şi-a asumat expres prin semnarea Declaraţiei Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului mai multe angajamente în promovarea egalităţii de gen şi abilitarea femeilor, ținta 1 a obiectivului 3 vizează creşterea reprezentării femeilor la nivel de luare a deciziilor, realizîndu-se prin mărirea ponderii în consiliile locale de la 26,5% (2007) la 40% (2015); în consiliile raionale de la 13,2% (2007) la 25% (2015); de la 18% femei primari (2007) la 25% (2015) [235, p.16-17].

În afară de aceasta, unii lideri ai formaţiunilor social-politice şi-au asumat public cota de 40% pentru posturi de conducere în favoarea femeilor. Rezultatele ne demonstrează însă că mai este de lucrat la acest capitol. La scrutinul electoral din 2015, au fost aleşi 898 de primari, şi doar 185 dintre ei sunt femei, ceea ce constituie 20,6%. Potrivit unui studiu al Asociaţiei Promo-LEX, cele mai multe femei primar fac parte din Partidul Liberal, 28,84% dintre primarii aleşi, iar cele mai puţine din „Partidul Nostru", cu 22,72%. Prin urmare, nici o formaţiune social-politică nu a atins cota asumată de 40%. Potrivit Centrului Naţional de Studii şi Informare pentru Problemele Femeii „Parteneriatul pentru dezvoltare", raionul Străşeni este fruntaş după numărul de femei alese în funcţia de primar la ultimele alegeri locale, fiind: peste 37%, iar la polul opus, raioanele cu cele mai puţine femei în fruntea localităţilor se regăsesc Basarabeasca, Briceni şi Cantemir. În raionul Briceni, doar două din cele 28 de primării sunt conduse se femei [236, p.1].

În urma analizei Raportului Cancelariei de Stat cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2015 am observat că numărul femeilor din autorităţile publice a însumat 19.533 persoane şi al bărbaţilor - 23.203 persoane, inclusiv în funcţie publică – 12.218 femei şi 47.77 bărbaţi, conform datelor din 1 ianuarie 2016. Analiza de gen a personalului denotă că ponderea bărbaţilor a constituit în total 54,3%, pe cînd a femeilor fiind de 45,7% din numărul salariaţilor din cadrul autorităţilor administrației publice. În structura funcţionarilor, bărbaţii au înregistrat 55,7% şi femeile 44,3%. Totodată, ponderea bărbaţilor care ocupă funcţii publice a constituit 28,1%, iar a femeilor fiind de 71,9%. Funcţiile de demnitate publică, funcţiile publice de conducere de nivel superior și funcţiile publice cu statut special sunt ocupate, preponderent, de către bărbaţi. Femeile deţin doar circa un sfert din funcţiile de demnitate publică şi o treime din funcţiile publice de conducere de nivel superior. Funcţiile publice de execuţie şi posturile de deservire tehnică sunt ocupate dominant de către femei. Analiza comparativă a structurii de gen a

funcţionarilor publici pe niveluri de administrare demonstrează o situaţie similară atît în cadrul autorităţilor publice de nivel central, cît şi în autorităţile administraţiei publice locale: structura pe sexe a corpului de funcţionari publici relevă că în medie femeile sunt suprareprezentate. În același timp, femeile sunt subreprezentate în funcţii de demnitate publică, înregistrînd 27% şi în funcţii publice de conducere de nivel superior, fiind de 34,5%. Femeile alcătuiesc o pondere mai mare, comparativ cu bărbaţii, în structura personalului în toate categoriile de autorităţi publice de nivel central, cu excepţia autorităţilor administrative din subordinea ministerelor, unde bărbaţii deţin ponderea majoritară de 72,1% datorită faptului că unele autorităţi administrative includ în statele de personal funcţii publice cu statut special, care sunt ocupate preponderent de bărbaţi. În corpul de funcţionari publici femeile sunt suprareprezentate în medie în toate categoriile de autorităţi publice de nivel central. Structura personalului după gen relevă că în administrația publică locală ponderea bărbaţilor a constituit 42,9%, iar a femeilor fiind 57,1% din numărul total al salariaţilor la situaţia din 1 ianuarie 2016. În acelaşi timp, ponderea bărbaţilor care ocupă funcţii publice a înregistrat un nivel relativ mic (27,0%) şi a femeilor un nivel înalt (73%), astfel, funcţiile publice de conducere şi funcţiile publice de execuţie sunt ocupate dominant de către femei. De menţionat este că în administrația publică locală funcţiile de demnitate publică sunt ocupate preponderent de către bărbaţi (79,9%), în special în cadrul autorităților de nivelul al doilea (85,4%), pe cînd femeile sunt subreprezentate în aceste funcţii [237].

Este de notat că şi România pune accent deosebit pe rolul femeii în administraţia publică locală. Unele consilii locale au aderat la Carta Europeană pentru Egalitate între femei şi bărbaţi în viaţa locală, propunîndu-şi, astfel, consolidarea rolului femeii în luarea deciziilor la nivel local şi regional, pentru a atinge echilibrul de reprezentare în administraţia publică locală. Iniţiatorii și-au propus ca această Carte Europeană să fie semnată şi aprobată de cît mai multe administraţii locale din România şi să fie promovată la nivelul asociaţiilor comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor. Carta Europeană pentru Egalitate între femei şi bărbaţi în viaţa locală a fost elaborată în cadrul unui proiect asumat de Consiliul European al Municipalităţilor şi Regiunilor împreună cu mai mulţi parteneri şi fiind sprijinită de Comisia Europeană prin al V-lea Program de Acţiune a Comunităţii pentru egalitatea dintre femei şi bărbaţi. Este de sibliniat, în același context, că rolul autorităţilor locale şi regionale în promovarea egalităţii dintre oameni a fost afirmat în Declaraţia Universală a IULA (Uniunea Internaţională a Autorităţilor Locale) cu privire la participarea „femeii la guvernarea locală”, adoptată în 1988 [238].

În general, cultura organizaţională din instituţiile publice atît din Republica Moldova, cît și din România, creează mai multe obstacole de nivel psihologic, care diminuează competențele și rolul femeii, resemnîndu-se la funcţii de execuţie, fiind stopate de unele valori ale instituţiei sau se ciocnesc de dificultăţi care le opresc în acțiune, nefiind adesea susţinute. Chiar dacă România a

înregistrat îmbunătăţiri în ultimul timp, consider O. Abăluță, se menţionează foarte puţin despre femeile lideri în cadrul administraţiei publice. În alte ţări, precum Norvegia, această implicare este susţinută şi prin crearea unui plan de 4 ani pentru creşterea numărului de femei ce ocupă posturi şi funcţii publice pe nivelurile superioare şi de mijloc ale administraţiei de la 22% în anul 1997 la 30% în 2001 şi la 40% în 2002. Situaţia femeilor lideri în administraţia publică românească pare să fie una din cele mai neexplorate zone în problematica leadership-ului [239].

Cultura organizaţională nu poate fi foarte diferită de cultura persoanelor care o formează, adică a funcţionarilor care activează în instituţia publică. După cum menţionează A. Sîmboteanu, complexitatea problemelor cu care se confrunta societatea în perioada de constituire a relațiilor democratice, inițierea transformărilor complexe în viața social-economică și politică la începutul anilor nouăzeci ai secolului trecut presupuneau o nouă viziune asupra organizării și funcționării administrației publice. Evoluția proceselor transformatoare din societate impunea o paradigmă nouă în pregătirea cadrelor pentru organele administrației publice și crearea unui sistem eficient de dezvoltarea lor profesională continuă [240].

Accesînd site-ul cariere.gov.md, putem analiza cu uşurinţă funcţiile vacante în instituţiile publice. Orice persoană are acces liber la vizualizarea paginii privind ocuparea funcţiilor publice vacante, din start avînd posibilitate să determine dacă corespunde sau nu cerinţelor. Capitolul V, art. 27 al Legii 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public stipulează condiţiile pentru a candida la o funcţie publică: deţine cetăţenia Republicii Moldova; posedă limba de stat şi limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege; are capacitate deplină de exerciţiu; n-a împlinit vîrsta necesară obţinerii dreptului la pensie pentru limită de vîrstă; este aptă, din punct de vedere al stării sănătăţii, pentru a exercita funcţii publice, conform certificatului medical eliberat de instituţia medicală abilitată, dacă pentru funcţia respectivă sunt stabilite cerinţe speciale de sănătate; este titular al studiilor necesare prevăzute pentru funcţia publică respectivă; în ultimii 3 ani, nu a fost destituită dintr-o funcţie publică conform art. 64 alin. (1) lit. a) şi b) sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare; nu are antecedente penale nestinse pentru infracţiuni săvîrşite cu intenţie; nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcţii sau de a exercita o anumită activitate ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinţei judecătoreşti definitive prin care s-a dispus această interdicţie. Pentru a ocupa funcţii publice în autorităţile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă, cu excepţia funcţiilor publice de execuţie din autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întîi în care, după caz, pot să fie încadrate persoane cu studii medii de specialitate, absolvite cu diplomă [241]. Persoanele care vor corespunde cerinţelor pot să depună dosarul cu documentele necesare pentru a putea participa la concurs. Nu este mai puțin adevărat, că nu întotdeauna concursurile sunt obiective și chiar dacă se

discută despre asemenea fenomene precum nepotismul, cumetrismul şi nănăşismul sau alte flagele, totuşi acesta mai predomină în cadrul autorităților administrației publice. Considerăm necesar de a continua perfectarea cadrului legal în acest domeniu, dar cu mult mai important se dovedește a fi implementarea legilor, altor acte normative, respectîndu-se evitarea caracterului selectiv, pentru a putea obține rezultate palpabile. Atunci cînd vorbim despre o cultură organizaţională puternică, ne referim preponderent la o cultură bazată pe valori, profesionalism și obiectivitate, fapt despre care nu putem menţiona în cadrul autorităților administrației publice din Republica Moldova. Tot mai frecvent aflăm despre prezenţa flagelului corupţiei care periclitează activitatea instituţiilor publice [242, p. 131]. Mass-media tot mai des prezintă cazuri de corupţie la primării, care nu poate să nu scadă intensiv din încrederea populaţiei faţă de aceste instituţii, iar cetăţenii avînd nevoie de reînnoirea valorilor, și mai ales, menționează A. Sîmboteanu de eliminarea continuă a serviciilor publice ineficiente şi deja depăşite de timp [60, p.11]. Această situație foarte precară se datorează în anumită măsură incompatibilității și iresponsabilității unor factori de decizie, iar pîrghiile de înlăturare sau penalizare a încălcărilor sunt foarte slab dezvoltate și nu corespund realităților.

Alt aspect important deseori lăsat în umbră, conform asupțiilor lui V. Juc și P.Varzari, care influențează negativ asupra culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice, în general și administrației publice locale, în special, este traseismul politic, acesta se manifestă prin trecerea unor persoane aflate în funcţii publice atît la nivel local, cît şi central, de la un partid politic la altul [177, p.778], aspecte reliefate mai dataliat în subcapitolele precedente. Rezolvarea problemelor de interes general, punctăm noi pe o idee incontestabilă, trebuie să fie obiectivul de bază al fiecărei autorități a administrației publice reprezentate prin funcționari aleși de către popor, iar atunci cînd funcționarii caută modalități de rezolvare a propriilor probleme sau interese, scade considerabil eficiența activității instituției respctive, elementele culturii organizaționale pierd din valoare. Atunci cînd un partid politic încearcă să-și promoveze un reprezentant, este esențial de observat atuurile sale și rolul în perspectivă pentru instituție. Atragerea şi educarea liderilor politici, participarea la alegeri şi numirea în funcţiile politice, afilierea la un partid şi implicarea în activităţile sale este cea mai bună modalitate de a obţine o poziţie politică în administrare. Dat fiind că în majoritatea statelor cu democraţie parlamentară reprezentativă aproape toţi deţinătorii de funcţii politice sunt nominalizaţi de către partidele politice, putem conchide că această activitate constituie una dintre cele mai importante funcţii ale formațiunilor politice, care nu doar atrag viitori lideri politici, ci participă nemijlocit la modelarea lor. Înainte de a accede la o poziţie, majoritatea politicienilor parcurg o lungă carieră în partid, în timpul căreia aceștia obţin îndemînări şi abilităţi necesare conducerii. Alegerile democratice implică efectuarea alegerii între partide sau candidaţii pe care acestea îi nominalizează și deci, partidele structurează alegerile, constituind, de asemenea, una din funcţiile lor principale [243].

De remarcat este că după alegerile locale generale din 5/19 iunie 2011 și 14/28 iunie 2015 s-a observat alt fenomen politic distinct, deja la nivel local, care nemijlocit a influențat valorile culturii organizaționale. Astfel, unii aleşi locali din municipiul Chişinău au semnat la 1 februarie 2013 Acordul de formare a Alianţei Democratice în Consiliul municipal, Alianţa fiind formată din 26 de consilieri, incluzînd 16 reprezentanți din Partidul Liberal, 7 din Partidul Liberal Democrat din Moldova, 1 consilier din partea Partidului Democrat din Moldova și 2 consilieri independenți. Ulterior, la 3 septembrie 2015, partidele proeuropene din cadrul Consiliului municipal (Partidul Liberal, Partidul Popular European din Moldova, Partidul Liberal Democrat din Moldova și Partidul Democrat din Moldova) au semnat Acordul de constituire a alianței la nivel municipal, documentul fiind semnat de 26 de consilieri din partea fracțiunilor proeuropene. Acordul politic privind constituirea și funcționarea Alianței proeuropene pentru municipiul Chișinău stabilește organizarea, mecanismele, principiile, prioritățile și garanțiile de funcționare, eforturile coaliției fiind îndreptate la îndeplinirea obiectivelor curente și pe termen mediu: implementării reformelor asumate în vederea creșterii rapide și semnificative a nivelului de trai și confortului locuitorilor municipiului Chișinău prin asigurarea creșterii economice, atragerea investițiilor străine, crearea locurilor de muncă bine plătite [243]. Important este ca să nu ramînă doar scris și semnat pe hîrtie, fiind cunoscute realitățile di Republica Moldova: acte normative adoptate, dar nu implementate.

Este de notat că clientelismul politic afectează și sectorul financiar al autorităților publice locale. Suntem de acord cu părerea expertului financiar al IDIS Viitorul, A. Secrieru, care afirmă că finanțele publice, nu doar cele locale, reprezintă un domeniu influențat politic în condițiile în care deciziile sunt luate de Parlament, unde sunt partide politice. Problema Republicii Moldova este că politicul a intrat adînc, brutal și chiar murdar în bugetele locale, iar primarii sunt forțați să treacă dintr-un partid în altul în loc să se concentreze pe dezvoltarea locală. Respectiv, nu putem vorbi despre o ghidare a primăriilor de sus, în condițiile în care reforma administrative-teritorială se mult lasă așteptată, asocierea mai multor primării pentru obținerea fondurilor suplimentare de la centru ar fi o soluție. Este o posibilitate de a stimula autoritățile publice locale să se dezvolte. Practica a fost aplicată în țările baltice, unde a funcționat perfect, subliniază expertul, acest lucru ar soluționa și problema lipsei anumitor specialiști din cadrul primăriilor [244, p.25].

Directorul executiv al Congresului Autorităților Locale din Moldova V. Furdui a specificat, pe bună dreptate, că reforma administrativ-teritorială este ambalată frumos, declaraţiile privind importanţa ei nu lipsesc din retorica autorităţilor. Însă cînd se ajunge la adoptarea unor decizii de mult timp aşteptate, lucrurile degenerează. Totul se oprește la strategii, la planuri de acțiuni fără ca să fie implementate și fără ca oamenii să simtă vreun efect. Nu se rezolvă probleme importante și se vine cu idei de a face reforme administrativ-teritoriale, care nu reprezintă momentan o soluție. Daca urmărim exemplul altor țări, cum ar fi Polonia, Slovacia, cea mai mare greșeală a claselor

politice a fost anume că nu s-a dat toată puterea necesară administrației publice locale, pentru ca primarii să poată schimba spre bine viața în comunitățile locale. Descentralizarea ca o întărire a comunităților locale trebuie să fie fundament pentru dezvoltarea acestor comunități, dar și a țării în general [245, p.3]. Administrația publică locală, conform accepției T. Castrașan, rămîne a fi cel mai important prestator de servicii publice către cetăţeni, cunoscînd cel mai bine necesităţile cu care aceștia se confruntă. Serviciile publice prestate se caracterizează printr-un impact mai mare pentru cetățeni, fiind mai uşor palpabile și asigurîndu-le confortul. În funcție de calitatea prestării serviciilor, cetăţenii sunt dispuşi să aprecieze activitatea unei administraţii. La moment, datorită delimitării personalului angajat în funcţii publice, acest grad de încredere se materializează prin votul de încredere care asigură reprezentativitatea cetăţenilor în organele deliberative la nivel local. Deoarece un segment considerabil de servicii este asigurat de către autorităţile locale, viaţa publică se concentrează într-un mod evident în jurul centrelor administrative, acest fapt devine un indicator care denotă rolul pe care l-au obţinut autoritățile administrației publice locale în procesul de descentralizare [246, p.137].

Totuși este axiomatică supoziția că în Republica Moldova impactul sau chiar ingerințele politicului în sectorul administrativ își lasă amprenta, iar cetățenii sunt cei care suferă, indiferent de faptul că sunt familiarizați sau nu cu aspectele legislative care ar trebui să le apere interesele. Autoritățile administrației publice centrale adesea concentrează în mîinile lor resursele materiale, administrative și informaționale create prin munca întregii societăți. În mod ideal, subliniază L. Smorgunov, A. Alghin și I. Barîghin referindu-se, cu predilecție la realitățile din Federația Rusă, dar care sunt valabile și pentru Republica Moldova, acestea ar trebui să fie utilizate în interesul societății, conform cursului politic elaborat de către guvernanți. Însă sistemul de administrare nu exclude posibilitatea transformării politicilor publice guvernamentale în strategii proprii, private, adaptabile și necesare unor persoane influente, care doresc să-și impună autoritatea asupra sferei administrative, astfel încît să nu se reușească în totalitate eliberarea autorităților publice locale de controlul politic [247]. Din acest considerent, dar și din altele, specificăm noi, mulți cetățeni pierd interesul față de politică, consideră implicarea lor fiind inutilă, urmăresc să-și rezolve problemele de sine stătător, stările date de spirit avînd efecte negative asupra elementelor caracteristice culturii organizaționale, culturii politice și culturii civice. Cetățenii manifestă neîncredere în autoritatea și activitatea autorităților reprezentative, majoritatea lor, menționează L. Malcoci și V. Mocanu, sunt conduși de ideea de a pleca din țară, în căutarea unui trai mai decent, avînd speranța că alt stat le va acorda mai multe priorități decît ceea ce le oferă Republica Moldova. Persoanele în cauză au mai puțină încredere în faptul că alegerile ar putea schimba ceva, se bazează mai mult pe forțele proprii [248, p. 155]. Prin acest dezinteres față de politică și de modernizarea statului, autoritățile administrației publice locale devin foarte vulnerabile la schimbări, creînd o cultură organizațională

deficitară, iar neimplicarea directă a cetățeanului permite adesea o intervenție neprofesionistă în procesul de luare a deciziilor, de exercitare ineficientă a activității în care este implicat factorul de decizie care tinde să realizeze interesul propriu, în defavoarea celui general. O parte din cetățeni, subliniază A. Roșca, s-au deposedat singuri de spiritul civic, fiind preocupați de interesele imediate și personale. Fenomenul europenizării le-a creat idei noi, concepute în afara actualului context societal, cu atît mai mult a celui de perspectivă [249, p.15].

Însă în cadrul autorităților publice locale apare sau există dezideratul unor primari sau a unor aleși locali capabili să facă anumite schimbări în interiorul autorității pe care o gestionează, conducînd deseori și la schimbarea culturii organizaţionale, înțelegînd că elementul important pentru atingerea unui nivel ridicat de eficienţă îl constituie gradul elevat de aliniere şi congruenţă între cultura organizaţională şi cerinţele impuse de mediul ambiant al autorității administrației publice. Dat fiind că în general mediul instituției se schimbă frecvent din cauza fluctuației cadrelor, şi cultura organizaţională trebuie modificată, pentru a se adapta, potrivi și alinia mai bine cu mediul de lucru. Cultura organizaţională are o influenţă deosebită asupra angajaţilor: pe de o parte, ține de aspectele vizibile şi măsurabile cu privire la comportamentul şi performanţele angajaţilor, iar pe de altă parte, cultura organizaţională operează la un nivel extrem de adînc mental, în sensul că această cultură oferă angajaţilor simțul înţelegerii lucrurilor din instituție, adică nivelul de valori şi credinţe. Cultura organizaţională este înrădăcinată în personalităţile angajaţilor, în credinţele şi valorile lor. Este mult mai simplu, pentru conducător, să introducă şi să schimbă tehnicile de lucru, să construiască şi sa schimbe un buget, decît să schimbe cultura organizaţională. Există mai multe cazuri în care cultura organizaţională nu aparţine conducătorilor sau aleșilor locali, în întregime, ci angajaţilor din subordine lor. În mai multe cazuri conducătorii au numai un anumit rol în crearea culturii, restul angajaţilor fiind persoanele care şi-au adus cea mai mare contribuţie la creionarea şi implementarea caracteristicilor culturii. Există tendinţa şi tentaţia ca conducătorul să trateze cultura organizaţională ca ceva dat, un dat (lucru) care aparţine numai factorilor de conducere, fără să ia în considerare că şi alţii au o contribuţie majoră la acel lucru. Fiecare angajat, într-o mai mare sau mică măsură, aduce contribuţia sa la construirea, dezvoltarea sau promovarea culturii (după caz), rezistenţa lor la schimbare practic fiind extrem de mare și văzută ca opoziţie la schimbare, aspect care contribuie ca orice încercare de schimbare a culturii să eşueze. Din anumite puncte de vedere multe aspecte ale culturii organizaţionale sunt greu de observat, de interpretat sau înţeles, constituind o problemă pentru conducător, deoarece este dificil să schimbe ceva care nu poate înţelege, interpreta sau avînd un caracter intangibil, nematerial [80, p.92-93].

Conducătorii ca lideri formali sau leadership-ul ca modalitate de conducere informală pot realiza obiectivele organizației numai cu ajutorul echipei pe care o determină să acționeze într-un anumit mod. Capacitatea principală a conducătorilor-lideri, conform părerii lui F. Cărbunărean,

citîndu-i pe I.-O. Pănișoară și G. Pănișoară, este capacitatea lor de a-i motiva pe alții, principiul relațiilor „lider - echipă” presupunînd că interesele personale ale individului, interesele grupului și ale organizației sunt comune, prin aceasta realizîndu-se integritatea și omogenitatea la nivelul relațiilor de muncă și al organizației. Deși angajații urmăresc scopuri personale, ei contribuie, în același timp, la performanța instituției și prin aceasta, la eficiența întregului colectiv. Managerul deține rolul decisiv în formarea culturii organizaționale, fiind influențat, la rîndul său, de valorile acceptate de membrii organizației. Eficiența unui stil de conducere depinde, în funcție de situație, de abilitățile celor conduși și modul cum aceștia însușesc abilitățile. Unele situații sunt, totuși, mai favorabile, subordonații fiind predispuși să ofere sprijinul în soluționarea problemelor și să urmeze deciziile liderului, dar în condițiile ca în cadrul organizației să existe o atmosferă de înțelegere și amiciție între angajați. Dacă situația este opusă, managerul nu va exercita influența în mod eficient pentru că se vor găsi anumiți angajați care nu vor putea fi influențați sau vor răspunde la încercările de influență negativ, adică nerespectînd deciziile. În relațiile lor cu managerii, angajații contribuie la modul în care se fundamentează cultura organizațională, în sensul cum sunt generate normele, cum se aplică, ce fel de comunicare există și cît de eficientă este aceasta. Totodată, există o relație între angajat și organizație, relație care îi oferă instituției capacitățile și cunoștințele angajatului, acesta așteptînd să fie apreciat, să fie remunerate prin intermediul conducerii. Motivația economică și cea morală presupun satisfacerea anumitor necesități individuale, dar și de grup, acestea fiind aspectele prin care angajatul poate să fie apreciat și remunerat în cadrul unei instituții. Creșterea nivelului de instruire a angajaților și a gradului de informarea lor se reflectă în aspirații și așteptări, ce vizează sistemul de valori, atitudinile și comportamentele lor. Astfel se dobîndește un sistem pe baza căruia se va realiza cultura organizațională. Modul în care a evoluat cultura organizațională și modul în care o să evolueze depinde de atitudinea pe care liderii o să o aibă, în contextul în care relația dintre aceste două dimensiuni extrem de importante ale instituției va interacționa [250, p.7].

Subscriem la supozițiile expuse de I. Gh. Roșca și G. Moldoveanu, conform căror, cultura determinantă în sectorul public este cea de tip rol (templu), tipică celor mai multe organizaţii ale guvernării (administraţiei) locale sau centrale, dacă folosim structurarea propusă de Handy sau cea a procedurilor în cazul clasificărilor propuse de Deal şi Kennedy. Aceste tipologii de cultură, tipologii care definesc o stare identică, rezultă din feedback-ul scăzut al acţiunilor şi riscul redus al activităţilor, provenit din sistemul de reguli și norme instituţionalizate. Cultura definită pe cele două dimensiuni este impersonală, cu o comunicare între roluri, nu între oameni, iar organizaţia reprezintă un set de reguli interconectate astfel, încît maşina birocraţiei din concepţia weberiană să funcţioneze. Managementul/administraţia sunt cuprinzătoare, iar leadership-ul limitat, deşi în sectorul public ultimul concept ar trebui să fie mai cuprinzător şi mai util decît primele. Dar totul poate funcţiona pe baza acestei culturi dacă mediul organizaţional este stabil (schimbabilitate

redusă şi predictibilitate) şi angajaţii pun preţ (accent) pe profesionalism, seriozitate, stări care nu pot fi întîlnite în toate cazurile din sectorul public. Tandemul cultură - birocraţie organizaţională în sectorul public plasează deseori interesele managerilor-administratorilor pe primul plan, stare nefastă şi nedorită, iar mulţi membri ai organizaţiei se conduc după propriile valori [251, p.6].

Conform opiniei R. Svetlicinîi, poziție la care subscriem, cunoaşterii conţinutului culturii organizaţionale și identificării locului ei în succesul sau eşecul organizaţiei publice îi revine rolul major în formarea şi dezvoltarea unui nou mod de a percepe organizaţia, managementul care este aplicat şi implicit, de a desfășura activități în mediile intraorganizaționale şi extraorganizaţionale. Motivele manifestate de teoreticieni şi de managerii publici pentru studiul culturii organizaţionale pot fi exprimate astfel: teoreticienii consideră că cercetarea culturii organizaţiei asigură modul de a audita personalul fără ca să solicite folosirea unor modele psihologice sau sociologice sofisticate; cultura permite observarea și explicarea comportamentului uman prin descrierea unor simboluri, valori şi concepții din cadrul organizaţiei publice; cultura este larg acceptată de managerii publici ca instrument de perfecţionare, dat fiind că prezintă raporturi ale organizaţiei care, deşi se dovedesc a fi greu de definit, sunt relevante pentru funcţionarea organizației; adaptarea la mediul extern prin determinarea misiunii organizaţiei, concepţiilor de bază ale managementului, modului în care sunt percepute şi transpuse în practică valorile şi perspectivele, nivelul în care concordă cu schimbările din cadrul mediului; cultura organizaţională contribuie la dezvoltarea proceselor de adaptare la cerinţele mediului extern; integrarea internă vizează discret gradul de aderenţă a personalului la obiectivele organizaţiei, coeziunea între membrii săi, climatul de muncă, elementele cu influență asupra funcţionalității instituţiei. Prin calitatea ei, cultura poate să susțină procesul de socializare şi integrare internă a personalului, poate legitima statusuri şi roluri, distribuţia puterii, sistemul de promovare, recompense şi sancţiuni [252, p.69].

Foarte puțini primari sau consilieri înțeleg că prin promovarea culturii instituției publice în care își desfășoară activitatea poate fi influenţată pozitiv eficacitatea activității şi succesul ei. În scopul promovării unei culturi organizaţionale funcţionale, trebuie să țină cont atît de efectele sale pozitive, cît şi cele negative. Principalele repercusiuni pozitive identificate în cazul organizațiilor de success sunt orientare spre acţiuni, comunicare liberă, creativitate, adoptare rapidă a deciziilor, implementare rapidă, cheltuieli scăzute, motivare, spirit de echipă şi stabilitate. În sensul reliefat de idei, cultura organizaţională conturează o direcţie inteligibilă şi unitară de acţiune, perspectivele membrilor organizaţiei, în acest context, pot să devină convergente. Deosebit de importantă este orientarea spre activităţi, mai ales atunci cînd există prea puţine reguli, pe cînd prin orientarea clară şi unitară este realizată o comunicare uşoară şi efectivă între persoane din diferite subdiviziuni ale instituției. Culturile înrădăcinate înregimentează, de obicei, o reţea de comunicaţii complexă prin intermediul cărei diferite informaţii sunt transmise în siguranţă și promovate soluţii inovative, iar

oportunităţile de afaceri pot fi mai bine valorificate, în special prin limbajul şi sistemul de valori comune din cadrul autorităţii publice, deoarece pot fi adoptate mult mai rapid decizii. Valorile şi convingerile comune ale membrilor instituției, susține A. Tanțău, permit implementarea rapidă a planurilor şi proiectelor, pe cînd modelele de orientare implicite rezolvă în mare măsură problema controalelor formale. O cultură puternică, cu valori bine conturate, implică o identitate colectivă şi promovează antrenarea spiritului de echipă [253, p.18]. După alegeri, primarul, consilierii locali consideră că și-au atins scopul, deseori clasificînd interesele de clan politic mai presus de interesele cetățenilor, situație care favodizează apariția diferenței dintre o implicare favorabilă, rezonabilă a factorului politic în activitatea administrației publice locale și o implicare cu rezultate ineficiente. Anume această diferență demonstrează aportul factorului politic, întrucît executarea deciziilor administrative fundamentate pe niveluri ierarhice superioare este înfăptuită de funcționari publici, reprezentanți ai puterii politice, care acționează ținînd seama permanent de orientarea lor politică și de programul de guvernare al formațiunilor politice cărora le aparțin [254]. În orice instituție publică, mai ales după alegerile primarului și consiliului local sau municipal, reîncepe procesul de schimbare a culturii organizaţionale, ca necessitatea adaptării la mediul intern şi extern. Condiţiile externe, create de membrii de partid, a cărui candidat a fost ales de cetățeni şi concurenţii electorali, reprezintă un mediu în continuă şi rapidă schimbare. Cerinţele mediului intern pentru stimularea implicării angajaţilor impun schimbarea în acelaşi ritm şi cu aceeaşi stringenţă. Pentru a corela interesele conducătorilor şi angajaţilor la toate nivelurile şi imprima eficienţă rezultatelor obţinute, se impune valorificarea competenţei tuturor nivel organizaţional şi la structurarea corespunzătoare obţinerii efectului de sinergie [255, p.5]. Totuși, rare sunt cazuri cînd sinergia dată poate derula în continuu, deseori predominînd interesele de partid înaintea și în detrimentul intereselor cetățenilor, fie se încearcă satisfacerea intereselor proprii, fie apar situații de conflict între conducători și cei conduși prin comunicarea defectuoasă sau chiar lipsa acestei, împărţirea inechitabilă a resurselor şi discrepanţa dintre regulile formale interne şi relaţiile informale [256, p.17], a punctat, în ordinea reliefată de idei, G. Hener.

Cultura unei organizaţii este determinantă prin modul de acţiune al managerului, dat fiind că stabileşte restricţii asupra a ceea ce poate face şi asupra modalităţilor în care îi poate influenţa pe membrii organizaţiei, determinîndu-i să-şi îndeplinească sarcinile cît mai eficient. În acest sens, cultura influenţează percepţiile managerului, gîndirea şi sentimentele lui, specifică F. Furtunescu, și cu cît cultura se dezvoltă, apare şi cîştigă forţă, cu atît devine mult mai persistentă şi influenţează fiecare lucru pe care managerul îl întreprinde, inclusiv modul de gîndire şi stilul de conducere. Deciziile manageriale reflectă istoria organizaţiei şi modalităţile de îndeplinire a sarcinilor la acest nivel, o cultură organizaţională puternică restricţionează opiniile managerului privind elaborarea deciziilor referitoare la organizaţie [257].

Axiomatică și incontestabilă se dovedește a fi supoziția că fiecare conducător trebuie să țină cont de imaginea instituției publice în care activează, deoarece anume el este actorul direct pe scena culturii organizaționale, fiind simbolul ei în fața angajaților. Acesta este considerat frecvent puntea de legătură dintre instituție și mediul extern: nimic nu poate fi realizat cu eficacitate dacă lipsește credibilitatea, deoarece anume acest factor desemnează aprecierea pozitivă sau negativă pe care o persoană sau un grup o acordă, plecînd de la informațiile și percepțiile pe care le dețin. Pentru conducător credibilitatea devine pilonul central în exercitarea funcției, dat fiind că efectul de autoritate al imaginii se află în conexiune cu convingerea, care deseori reprezintă rezultatul unui act de credibilitate în organizație. Efectul de autoritate este condiționat de capacitatea de acțiune a managerului, fiind strîns legată de imaginea de care dispune în cadrul instituției. Competența, ca dimensiune a imaginii, este dependentă de formarea percepției de profesionist în cadrul instituției, solicitînd cunoaștere aprofundată a domeniului de activitate, strategiei și obiectivelor, proceselor și procedurilor interne. Aspectele enumerate au implicații pozitive, însă există și caracteristici ale imaginii unui manager cu o vădită conotație negativă, imagini ce țin de comportamentul manifestat în relația cu angajații. Astfel, un manager cu înclinații către nevrotism va crea o atmosferă de lucru tensionată, va scădea nivelul încrederii dintre membrii echipei, va folosi autoritatea și controlul într-un mod total negativ. Alt exemplu se referă la tendința conducătorului de a nu planifica, de a nu organiza activitatea și a comunica neconsistent: se poate crea astfel o atmosferă de incertitudine, haos și discomfort privind prioritizarea și derularea sarcinilor - organizația, echipele împrumută caracteristicile, comportamentele, manifestările, valorile și metodele de lucru ale conducătorilor [258]. Organizaţiile performante care depun eforturi pentru a identifica strategiile optime pentru atingerea obiectivelor cu costuri cît mai reduse, cu acordul şi implicarea maxima a angajaților iau în considerare două elemente importante: cultura organizaţională și climatul organizaţional. Prin stilul de conducere (autoritar, democratic, laissez faire), liderul creează contextul organizational, un anumit climat care poate fi evaluat sistematic de observatori independenţi. Conform asumpțiilor formulate de Lewin, Lippit şi White, citați de E. Strănimir, climatul trebuie creat prin leadership şi poate fi analizat prin observaţii sistematice [72, p.31], imaginii și calităților liderului revenindu-le un rol foarte important, specificăm noi.

În același context se include și inovarea, devenită esenţă a supravieţuirii organizaţiei, fiind inima spiritului întreprinzător și deci, instituțiile trebuie să se inoveze continuu. Însă a inova nu înseamnă neapărat a folosi tehnologiile cele mai noi şi scumpe. A inova presupune un anume mod de a gîndi şi vedea instituția şi mediul înconjurător, inovarea presupune existenţa unor idei noi de care are nevoie piaţa. Constituie o provocare culturală cunoaşterea măsurii în care o instituție este pregătită pentru inovare. Aceasta abilitate reclamă schimbări radicale în cultura organizaţională [259, p.25], subliniază A. Pau.

În spiritul consolidării autonomiei locale și a descentralizării administrative este important a se analiza constant capacitatea administrativă a unităților administrative teritoriale de nivelul I și nivelul II, care nemijlocit își lasă amprenta asupra culturii organizaționale. Raportul de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale prezentat în noiembrie 2010, a definit capacitatea administrativă ca fiind aptitudinea instituţiilor publice de a identifica obiective clare, de a institui priorităţi precise şi a le implementa eficient. Aspectele definitorii ale capacităţii administrative sunt: profesionalismul funcţionarilor publici, gradul de diseminare a tehnologiilor informaţionale avansate în sectorul public, relaţiile intra-guvernamentale şi stilul de interacţiune dintre guvern şi mediul economic şi social, rapiditatea cu care sunt luate deciziile şi calitatea lor. În urma unui studiu efectuat în anul 2010 s-a demonstrat că dintre cele 78 de unități administrativ teritoriale evaluate, îndeplinesc criteriile legale de capacitate numai 10, adică 12 %. Deficitul de capacitate administrativă se cifra între -5,23% la oraşul Sîngerei şi -6,55% la primăria Obileni din raionul Hînceşti. În total, 80% din unitățile administrativ-teritoriale rurale au deficit de capacitate de peste 100%. Doar 10 % dintre consiliile raionale au capacitate administrativă, 10% dintre oraşe nu au capacitate administrativă conform datelor financiare la nivelul anului 2008. Aceste date se dovedes a fi deosebit de relevante în justificarea stării nesatisfăcătoare a capacităţii administrației publice locale din Republica Moldova şi exprimă, sintetic, caracteristica definitorie a domeniului, demonstrînd că în astfel de condiţii unitățile administrativ teritoriale nu pot dispune de autonomie locală şi financiară, nu se pot întreţine de sine stătător, iar în unele situaţii nu produc nici cît să-şi salarizeze primarul. Această situaţie este generată de mai mulţi factori, inclusiv dimensiunile mici ale unităților administrativ-teritoriale şi deci, surse insuficiente de alimentare a bugetelor proprii, care, la rîndul lor, generează o lipsa cronică de resurse materiale şi financiare necesare procesului de administrare a domeniului public local şi a cadrului de funcţionari publici pregătiţi la nivel înalt profesional [260]. Legea privind descentralizarea administrativă a Republicii Moldova definește capacitatea administrativă ca fiind raportul dintre cheltuielile generale de administrare și veniturile proprii ale administrației publice locale. Conform Legii citate, o autoritate a administrației publice locale este considerată viabilă în cazul dacă cheltuielile administrative nu depășesc 30% din totalul veniturilor locale. Folosind datele bugetelor executate în 2013, doar 10 autorități ale administrației publice locale îndeplinesc acest criteriu, în timp ce 888 (99%) - nu. Mai mult decît atît, numai 157 de autorități ale administrației publice locale (17%) își pot acoperi cheltuielile administrative din veniturile proprii, marea majoritate a autorităților locale (83%) acoperind costurile de administrare din transferuri de la stat. Chiar și între orașele-reședință de raion, doar 7 dintre acestea îndeplinesc condițiile legale privind capacitatea administrativă [261]. Sesizăm că schimbările rămîn în strategii scrise şi mai puţin se implementează. Capacitatea administrativă a unităţilor administrative se află la un nivel scăzut, determinînd situaţia nesatisfăcătoare a localităţilor, în special a celor rurale.

În acest sens, în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 sunt preluate aspecte din Strategia anterioară care nu și-au găsit realizare. Astfel, în domeniul politicilor de responsabilizare la nivel local, angajamentul Guvernului în cadrul reformei de descentralizare a fost de a avansa etapizat, cu transferul competenţelor de la nivelul central către nivelul local de administrare, să fie efectuat în conexiune cu activităţi de consolidare a capacităţilor administrative şi instituţionale ale autorităţilor publice locale. Activităţile realizate în anii 2012 - 2015 în sfera descentralizării şi consolidării autonomiei locale alcătuiesc mai puţin de 50% din lista inclusă în Planul de Acţiuni pentru implementarea Strategiei naţionale de descentralizare. Cele mai esențiale tergiversări se atestă în implementarea acţiunilor care vizează consolidarea bazei de venituri locale proprii ale autorităţilor publice locale, fapt care determină capacitatea lor administrativă, cu riscul de a fi compromisă întreaga reformă de descentralizare. Pentru deblocarea activităţilor şi avansarea pe următoarele componente ale descentralizării sunt indispensabile anumite intervenţii la capitolul descentralizarea patrimonială. Situaţia actuală în sistemul administraţiei publice locale impune noi domenii de intervenţie şi activităţi pentru îmbunătăţirea calităţii serviciilor publice prestate la nivel local. Modificările vizează creşterea capacităţii administrative a unităţilor administrativ-eritoriale, reducerea fragmentării şi raţionalizarea structurilor administrative, pentru favorizarea autonomiei locale şi furnizarea eficientă a serviciilor publice [262, p.12-13].

Vom afirma că dezvoltarea economică locală este cea mai importantă etapă în dezvoltarea ulterioară a comunității locale, deoarece prin acest proces se stabilește sau se menține o cultură antreprenorială dinamică, cultură care conduce la crearea de resurse materiale pentru comunitate și mediul de afaceri în vederea îmbunătățirii calității vieții întregii colectivități locale. Incontestabil este că succesul dezvoltării economice locale depinde determinant de efortul colectiv al sectoarelor public, de afaceri și nonguvernamental, comunitatea demarează procesul de planificare strategică prin identificarea persoanelor, instituțiilor publice, agenților economici, organizațiilor profesionale private, instituțiilor de învățământ și alte grupuri cu interes manifestat în și pentru economia locală.

Participarea cetățenilor reprezintă una din cele mai importante resurse, un instrument de neînlocuit în activitățile administrației publice locale, imprimînd calitate și legitimînd procesul decizional acordat în conceperea și în implementarea programelor și strategiilor de dezvoltare locală, dat fiind că oamenii sunt mult mai motivați să susțină deciziile și programele la realizarea cărora au participat: înțeleg aceste decizii, sunt implicați și doresc succesul lor. Într-o comunitate sănătoasă, cetățenii participă la procesul de luare a deciziilor de interes public, informîndu-se în problemele care îi afectează, solicitînd autorităților să adopte măsurile pe care le consideră de importanță și participînd efectiv la punerea lor în practică. Rolul principal în informarea cetăţenilor și în comunicarea cu publicul revine primăriei, care se transformă într-un centru informaţional al comunităţii. Anume aici cetăţeanul trebuie să obţină informaţia necesară în problemele vitale cu

care se confruntă [263, p.8]. Primăria trebuie să fie punctul de reper pentru fiecare cetățean, dispus să colaboreze, să se informeze despre problemele cu care se confruntă comunitatea din care el face parte. În instituția respectivă culturii organizaționale trebuie să i se acorde rolul de bază, care treptat va contribui la buna guvernare, aceasta presupunînd preocuparea autorităților publice locale pentru respectarea legislației în vigoare, comunicarea reală și parteneriatul cu membrii comunității în realizarea lui prin oferirea serviciilor publice. Printr-o bună guvernanţă, instituţiile publice şi managementul lor satisfac nevoile societăţii în mod sustenabil, prin utilizarea eficientă şi echitabilă a resurselor publice aflate la dispoziţia lor. La baza bunei guvernări stau următoarele caracteristici definitorii: participarea cetățenilor și gradul de implicare a lor în procesul de luare a deciziilor; echitatea și corectitudinea; responsabilitatea, urmărindu-se ca aleșii locali să fie văzuți ca fiind responsabili de deciziile și de acțiunile lor; transparența, tradusă prin informație clară și accesibilă cetățenilor și nu în ultim rînd, eficacitatea și eficiența gestionării resurselor umane și financiare în cadrul autorității publice locale. În acest sens, bunele practici trebuie să asigure accesul liber la informație, implementarea guvernării digitale la nivel local, transparența decizională, implicarea cetățenilor în luarea deciziilor, colaborarea cu societatea civilă, promovarea imaginii localității, dezvoltarea potențialului turistic al localității. Cetăţenii dispun de tot dreptul să dezbată deciziile și proiectele locale, să se implice în formularea lor și să se opună prin mijloace democratice față de inițiativele la nivel de comunitate. Libertatea asocierii şi cea a opiniei trebuie să fie asigurate constant, utilizarea acestor practici reprezentînd un angajament pentru existenţa transparenţei şi a drepturilor civile [264, p.8]. Nu trebuie de diminuat nici importanța sistemului de valori în fiecare instituție publică: o primărie trebuie să încorporeze unele elemente ale sistemelor date - experiență în domeniu, îndeplinirea responsabilităților, integritate, corectitudine, exemplul personal, valoarea generației tinere, efortul de echipă, dar să nu se accepte indisciplina, cumetrismul, abaterile de la regulamentele interne. Aceste valori trebuie completate de norme etice și morale. Angajaților ar trebui să li se ofere posibilitatea să fie motivați să-și asume riscuri și să fie inovatori, dar și condiții de muncă corespunzătoare, astfel încît fiecare persoană să se poată manifesta profesional plenar. Climatul organizațional trebuie să fie de încredere, respect și colaborare [265, p.28-29]. În vederea obținerii acestor rezultate este necesar să fie introduse în cadrul autorităților administrației publice locale nu doar la nivel teoretic, ci și la nivel practic mecanisme care să permită periodic măsurarea performanței în instituție. Sistemele de măsurare a performanței reprezintă acțiuni strategice, de gîndire, alcătuite în baza unor criterii stabilite în mod prealabil de către manageri pentru a evidenția nivelul de performanță din organizație [266, p.29]. Aplicînd sisteme de măsurarea performanței, autorităţile administraţiei publice vor putea observa mai bine nevoile cetățenilor și vor fi în măsură să se adapteze mai bine îndeplinirii acestor nevoi. Creșterea nivelului de adaptibilitate la cerințele cetățenilor va veni ca o consecință a implementării unor sisteme de măsurare a performanței, care

să ia în calcul aspecte ce se referă la satisfacerea nevoilor și problemelor de politică publică a acestora și furnizarea unor servicii publice eficiente și calitatative [267, p.46].

Cultura organizațională este la fel de importantă, din punct de vedere al impactului asupra transformărilor organizaționale, ca și design-ul efectiv al schimbărilor concrete, reprezentînd, în fapt, componenta soft a schimbării. Cultura organizațională reprezintă tocmai acel mediu social care structurează percepția și modul de raportare a indivizilor la diferitele schimbări, cultura unei instituții publice nu poate să controleze toate percepțiile, gîndurile și sentimentele membrilor, dar, totodată, procesul prin care funcționarii publici învață controlul mediului intern și extern implică toate aceste elemente cognitive și emoționale. Învățarea culturală progresează cînd tot mai multe răspunsuri ale persoanei sunt afectate cultural și cu cît trăim mai mult în cadrul unei culturi, cu cît cultura este mai veche, cu atît ea ne va influența mai mult percepțiile, gîndurile și trăirile. Valorile ca satisfacerea interesului public, libertatea de manifestare a convingerilor profesionale, încrederea în organizație sunt în măsură să caracterizeze o administrație deschisă mediului și să contracareze vechile valori încetățenite ca ierarhia, constrîngerea, neîncrederea [264, p.34-35].

Precizăm, în concluzie, că dacă am viza anume primăria ca parte a sistemului administraţiei publice locale, am determina că, de fapt, cultura organizaţională reprezintă factorul esenţial pentru localitate prin valorile morale, prin comportament, convingeri și atitudini. În cadrul primăriei, unde angajații dau dovadă de responsabilitate, sunt angajați prin concurs corect, fără implicarea terțelor persoane, respectă Codul de Conduită al funcționarului public, unde există o comunicare strînsă atît în mediul intern, cît și cu cel extern, predomină ordinea și disciplina. Atunci cînd cetățenii au încredere în personalul autorităţii administraţiei publice, de la funcționarii de vîrf pînă la cei de execuție, începe o nouă etapă în dezvoltarea acestui sector. Imaginea primarului este determintă de valorile care predomină în instituție, iar funcționarii vor lua exemplu. Atunci cînd este prezent flagelul corupției la nivelurile superioare, acesta persistă și în rîndul funcționarilor simpli, cînd la conducere este un profesionist care tinde spre autoperfecționare și ceilalți căută să păstreze aceste valori sau să le schimbe spre bine pe ale lor. Este important ca primarul și consilierii să nu limiteze eforurile de schimbare, să se tindă spre îmbunătățirea serviciilor și să nu continue activitățile care nu s-au soldat cu rezultate. Ei trebuie să fie buni analiști, pentru a planifica eficient activitățile de performanță a sectorului încredințat, să-și propună atingerea obiectivelor îndrăznețe de dezvoltarea comunității. Cert este că atunci cînd funcționarii observă dorința conducerii de schimba activitatea spre bine, majoritatea vor face același lucru prin flexibilitate, abnegație și interes.

Corupţia este un fenomen care periclitează cultura organizaţională a oricărei instituţii, mai ales atunci cînd vine de la centru, adică de la conducător. Este dureros nu doar pentru salariaţi, dar şi pentru cetăţeni să afle că persoana pe care au votat-o pentru a le administra afacerile locale şi în care au investit încredere, este bănuit de implicare în acte de corupţie. Ne referim la cazul primăriei

municipiului Chişinău: aflîndu-se în exercitarea celui de-al treilea mandat, primarul general Dorin Chirtoacă a fost reţinut, la 25 mai 2017, în dosarul „parcărilor cu plată", fiind bănuit de trafic de influenţă. Totuşi, cea mai sumbră amprentă pentru cultura organizaţională a primăriei municipale este că prin intermediul unor funcționari primarul ar fi acţionat contrar legii. În acest dosar au fost implicate şapte persoane, printre care viceprimarul municipiului Chişinău, şeful Direcţiei transport urban şi căi de comunicaţie, un fost consilier municipal, administratorii a trei companii de parking, dar şi un om de afaceri: este un cerc vicios de persoane influente care nemijlocit au avut impact negativ asupra altor funcţionari ai primăriei. La 28 iulie 2017, primarul general Dorin Chirtoacă a fost suspendat din funcţie, bulversîndu-se și mai mult activitatea primăriei, aceasta fiind influenţată în mod incontestabil şi cultura organizaţională din interiorul instituţiei, pentru că ceea ce propaga primarul general pînă la 25 mai 2017 era văzut de mulți funcţionari cu alţi ochi. Cînd a obţinut cel de-al treilea mandat, edilul a scris pe pagina sa de facebook: „dincolo de funcţii şi mandate, avem datoria atît faţă de înaintaşi, cît şi faţă de generaţiile viitoare să asigurăm dezvoltarea europeană a Chişinăului şi integrarea europeană a Republicii Moldova" [268].

Cultura organizaţională rămînea neschimbată, mai ales în situaţia în care după suspendarea primarului general, interimatul funcţiei a fost preluat de către viceprimarul Nistor Grozavu, care într-un discurs al său menţionase că nu avea de gînd să facă careva schimbări în instituţie, lăsînd lucrurile să decurgă de la sine [269]. Totuşi această instabilitate nu a durat prea mult, deoarece la 6 noiembrie 2017 a fost numită în funcţia de primar general interimar Silvia Radu, iar consilierul municipal Ruslan Codreanu a fost numit viceprimar. Potrivit lui Nistor Grozavu, deciziile luate vin să depăşească blocajul instituţional în care s-a pomenit Primăria [270].

Silvia Radu a demarat unele schimbări, care, chiar dacă nu au modificat radical, și-au lăsat amprenta în elementele culturii organizaţionale ale instituţiei, încercînd să găsească factorii care diminuau din importanţa unei culturi organizaţionale puternice (a instituţiei) şi să-i înlocuiască cu acţiuni concrete şi pentru interesul cetăţeanului. Astfel, s-au depistat mai mulţi factori cu impact negativ asupra culturii organizaţionale, precum: corupţie, birocraţie, nepăsare, abuzuri la adresa cetăţenilor şi bunului public. Toate acestea făceau parte din activitatea zilnică a funcţionarilor din primărie, fiind parte componentă a culturii organizaţionale a instituţiei. Primarul interimar a pus accentul pe transparenţă, fiind foarte important pentru o instituţie publică și a hotarît să schimbe componenţa şefilor de direcţii şi a şefilor întreprinderilor municipale care i-a considerat ineficienţi, să modifice structurile direcţiilor Consiliului municipal Chişinău şi ale Primăriei. Toate acestea au fost cu greu percepute de către funcţionari care nu erau gata de schimbări bruşte, modificările fiind, în cele din urmă, acceptate, dar rezultatele nu se cunosc. În urma alegerilor locale noi pentru funcția de primar general al municipiuli Chișinău din 20 mai 2018 Silvia Radu a ocupat al treilea loc, iar la scrutinul din turul doi, din 3 iunie 2018, ales a fost Andrei Năstase. Însă instanța judecătorească

de fond, Curtea de Apel Chișinău și Curtea Supremă de Justiție nu au validat alegerile, nejustificat, în opinia noastră, iar Comisia Electorală Centrală a declarat nulitatea lor, astfel afectîndu-se grav democrația electorală și provocînd atitudine negativă a partenerilor de dezvoltare. Situaţia culturii organizaţionale din primărie a rămas incertă încă pentru o perioadă, fără schimbări şi îmbunătăţiri, deoarece se prelungește interimatul. La 10 iulie 2018 Ruslan Codreanu devine următorul primar general interimar al municipiului Chișinău, aprecierile gravitînd de la „perfect legal" la „ilegal".

La fine vom reliefa succint activitatea autorului tezei în calitate de specialist pe problemele tineret și sport, apoi cea de secretar al primăriei comunei Petreşti, raionul Ungheni în perioda 2007-2008. Am insistat constant asupra necesității de a respecta cadrul normativ în vigoare și îmbunătăți comunicarea în interior. Însă cultura organizaţională în cadrul primăriei Petreşti, raionul Ungheni necesită în continuare schimbări substanţiale. Dacă am analiza elementele culturii organizaţionale ale primăriei conform teoriei prezentate de H. M. Raboca, am evidenţia următoarele: practicile, ritualurile, poveştile, simbolurile, sistemele de control şi de evaluare, sistemele de recompensare, structura puterii, structura formală şi paradigma primăriei. Astfel, *practicile* primăriei sunt direct influenţate de dezinteresul funcţionarilor publici şi a altor specialişti faţă de realizarea interesului comunităţii. Astfel, aleşii locali vin la fiecare şedinţă pentru a-şi realiza interesele proprii sau ale apropiaţilor lor. Conflictul de interese predomină în instituţie. *Ritualurile vieţii organizaţionale:* concursul privind ocuparea funcţiilor vacante nu este unul transparent, iar specialiştii din Consiliul raional, care ar trebui să fie prezenţi atunci cînd are loc concursul, lipsesc de cele mai multe ori, demonstrînd lipsă de responsabilitate şi dezinteres faţă de ceea ce se petrece la nivel de comunitate. *Poveştile:* comunicarea în cadrul aparatului primăriei este una destul de deficitară, specialiştii nu sunt cointeresaţi pentru lucrul în echipă. *Simbolurile*: specialiştii cu vechime în muncă neglijează noii specialişti. Climatul organizaţional este stresant, iar comportamentul organizaţional este lipsit de profesionalism şi echitate. Chiar dacă există tendinţa unor specialişti de implicare şi încercare de a aduce ceva nou, adesea sunt suprimaţi de opiniile altora şi iniţiativele întrunesc zero rezultat. *Sistemele de control şi evalure*: verificarea deciziilor şi dispoziţiilor este lăsată în seama Direcţiei Teritoriale Control Administrativ. Evaluarea funcţionarilor publici este una pur formală. *Structura puterii:* sunt cazuri cînd şi autoritatea primarului este lăsată în umbră din cauza aleşilor locali, care deseori grupîndu-se, pot lua decizii favorizante pentru un anumit grup de persoane şi neglijînd o altă mare parte a intereselor cetăţenilor. *Sistemele de recompensare:* recompensa se acordă nu neapărat pentru merit, situaţie care frecvent demotivează angajaţii. *Structura formală:* predomină lupta între interesele primarului şi a unui grup de consilieri, care nu sunt adepţi ai ideilor exprimate de primar. Mai puţin se observă cooperarea, dar este prezentă birocraţia. *Paradigma primăriei* se referă la orientarea mai mult către sarcini şi mai puţin către oameni. Lipseşte devotamentul faţă de schimbare, conştientizarea şi recompensarea succeselor, înaltă performanţă în muncă.

Perfecționarea se realizează prin schimbare, iar schimbarea asigură atingerea obiectivelor organizaționale și reclamă folosirea unor mijloace de muncă, prin intermediul cărora capacitatea factorilor de decizie este îndreptată în direcția cuvenită. Schimbarea prevede ajustarea continuă a vieții organizației la condițiile externe din mediul de operare, în paralel cu o creștere a stabilității pe plan intern. Acest proces constituie dilema schimbare-stabilitate, care poate fi abordată numai prin existența unei viziuni privind viitorul și sensul de identitate a unei organizații, a interacțiunii organizație-mediu, a unei structuri organizaționale flexibile, utilizării tehnologiei avansate și unui sistem de recompensare a angajaților care reflectă în egală măsură prioritățile, valorile și normele organizaționale, nevoile individuale de demnitate și dezvoltare [271, p.20].

Atît consilierii raionali, cît și primarii și consilierii locali, indiferent de preferințele politice în campanii electorale, promit îmbunătățirea vieții social-economice pentru comunitate. Esențial este ca obiectivele lor să fie implementate și să nu rămînă promisiuni deșarte, mai ales că cetățenii acordă suport persoanelor care promit să aducă îmbunătățiri comunității, să înlăture neajunsurile. Deseori angajamentele nu sunt realizate din diferite motive, precum constrîngerea politică, bugetul restrîns, indecizia, frica de schimbare. Însă cultura organizațională nu poate fi decît cultura tuturor membrilor instituției, contribuind, în asemenea manieră, la dezvoltarea democrației participative și la educarea spiritului civic.

3.3. Concluzii la capitolul 3

1. Republica Moldova și-a trasat în calitate de prioritate strategică integrarea europeană și se cere în acest context de acțiuni implementarea unui set de reforme structural-sistemice și conceptuale, inclusiv ale autorităților administrației publice locale, pentru asigurarea modernizării sistemului politico-administrativ și racordarea la bunele practice comunitare de funcționalitate. Schimbările se produc foarte lent și cu întîrziere, diminuînd considerabil capacitatea administrativă a unităţilor administrativ-teritoriale, impunînd necesitatea reorganizării lor, iar cultura organizațională este o componentă esențială în cadrul acestui proces care se dorește a fi edificator și eficient.

2. Respectarea principiului autonomiei locale în Republica Moldova este obiectivul de bază în procesul de reformă prin descentralizarea administrativă. Problemele majore ale colectivităților locale trebuie să fie rezolvate anume în cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul I și II, deoarece însuși cetățenii au dreptul să-și satisfacă de sine stătător propriile interese, liber și fără implicare direct sau indirectă din centru. Una dintre sarcinile majore se exprimă nemijlocit prin oportunitatea îmbunătățirii capacităţii administrative, prin sporirea eficienței și randamentului activității autorităților locale, culturii organizaționale revenindu-i un rol determinant. Implicarea cetăţenilor în luarea deciziilor reprezintă una din condiţiile de bază pentru eficientizarea activităţii administraţiei publice locale.

3. Succesul sau eșecul sarcinilor propuse de conducerea unei autorități publice de nivelul I depinde în mare măsură de cultura organizațională, de calitatea personalului încadrat în funcții publice, de calitatea procesului de decizie, de nivelul de transparență decizională și impactul factorului politic. Preşedintele de raion, consilierii raionali, primarul și consilierii locali trebuie să înțeleagă rostul lor, să realizeze interesele cetățenilor și să fie deschiși spre comunicare, deoarece pot influența și influențează substanțial nu doar colectivul, ci și cultura din cadrul instituției. Atitudinea și valorile împărtășite și exercitate de aceştia sunt luate drept exemplu de către ceilalți funcționari, dar și alegătorii vor reflecta la capitolul acordării suportului electoral, deși nu este mai puțin adevărat că ei manifestă uneori apatie și indiferență, perpetuînd administrația și administrarea ineficientă și incompetentă, traseismul politic și lipsa de deschidere, inclusiv pentru proiecte.

4. Pentru crearea unei culturi organizaționale puternice în cadrul autorităților administrației publie locale este nevoie de multe schimbări profunde, de mentalitate și de funcționalitate. Pentru sporirea performanței instituționale, personalul trebuie să se simtă apreciat, iar atunci cînd unii angajați se simt marginalizați, se desprinde veriga menită să contribuie la valorificarea elementelor culturii organizaționale, creîndu-se o atmosferă nesigură. Climatul organizațional, larîndul său, trebuie să fie bazat pe încredere, angajamente și colaborare. Stimularea personalului în vederea modificării aspectelor negative care influenţează cultura organizaţională poate să minimizeze posibilităţile de sporire a corupţiei în cadrul instituţiilor administraţiei publice locale.

5. O cultură organizațională temeinică este fondată și fundamentată pe etica administrativă, prin consolidarea profesionalismului funcționarilor publici, care fiind motivați să realizeze o carieră, vor urmări să progreseze, stabilind pași concreți de acțiune, vor tinde să implementeze obiectivele autorităţii publice în care își desfășoară activitatea, realizînd interesul general al comunității.

6. Pentru Republica Moldova este indispensabilă asigurarea realizării democratice a interesului cetăţenilor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul I şi II, fapt care determină importanţa perfecţionării şi modernizării domeniului managementului personalului aparatelor administrative în scopul creării culturii organizaţionale a autorităţilor administraţiei publice locale eficiente prin implementarea standardelor europene.

7. Cultura organizaţională în cadrul primăriei comunei Petreşti, raionul Ungheni se dovedește a fi deficitară, necesită îmbunătăţiri substanţiale în vederea asigurării funcţionalităţii şi performanţei, deoarece evidenţiază modalitatea de exprimare a regresului instituţiei și deci, nu este în avantajul acestei autorități administrativ-teritoriale. Conservatismul culturii organizaţionale exagerat de birocratice și învechite trebuie înlocuit cu inovarea, intensificarea componentei democratice şi conturarea unor strategii cu o varietate largă de acţiuni pentru asimilarea de noi norme şi modele care ar asigura eficienţa serviciilor publice prestate către cetăţeni.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Problema științifică importantă soluționată pentru teorie și practică în domeniul științelor politice se exprimă prin elaborarea unei viziuni ştiinţifico-practice de ansamblu cu privire la analiza culturii organizaționale și impactului ei asupra activității administrației publice locale, fiind stabilit rolul substanțial care îi revine în sporirea eficienței procesului decizional în contextul modernizării administrației publice în Republica Moldova. Rezultatele obținute servesc în calitate de studiu de referință pentru elaborarea și implementarea bunelor practici în activitatea autorităților administrației publice locale în procesul de reformă democratică.

Ideile și concluziile științifice expuse în lucrare sunt rezultatul activității autorului, au fost elaborate de sine stătător, și-au găsit elucidare în 9 publicații științifice, 6 fiind fără coautori și au fost prezentate la 4 foruri științifice naționale și internaționale. Rezultatele obținute au contribuit la soluționarea problemei științifice importante prin valorificarea științifico-aplicativă a unui subiect puțin elucidat în literatura de specialitate - cultura organizațională în cadrul autorităților administrației publice locale, abordată în aspect politologic.

Pornind de la rezultatele investigațiilor, prezentăm următoarele **concluzii generale**:

1. Cultura organizațională reprezintă un factor cu impact major pentru eficientizarea activității autorităților administrației publice locale. Atît în literatura de specialitate din Republica Moldova, cît și din străinătate, cultura organizațională în cadrul administrației publice este mai puțin studiată. Totuși, în statele comunitare se acordă o atenție mai mare, iar cercetătorii caută soluții, venind cu propuneri în argumentarea necesității cunoașterii părților componente și caracteristicilor culturii organizaționale în cadrul autorităţilor administraţiei publice. Acest fapt se datorează importanței pe care o acordă factorului social, politic și economic, deși diferă de la o țară la alta. În Republica Moldova problema dată este mult mai puțin conștientizată, situație care presupune o abordare mai minuțioasă și o cercetare mai extinsă, prin analiză și modelare [90, p. 53]. Implicarea mediului academic şi de cercetare în studierea minuţioasă a elementelor culturii organizaţionale ar facilita consolidarea climatului organizaţional din cadrul sistemului administraţiei publice locale.

2. Cultura organizațională în cadrul administrației publice locale reprezintă factorul care unește activitatea tuturor angajaților în vederea prestării serviciilor eficiente și de calitate comunității. Prin evaluarea continuă a culturii se pot anticipa unele schimbări la nivel de valori și de convingeri, care ar putea influența nemijlocit activitatea autorităţii administraţiei publice, fiind unul dintre mijloacele de integrare a membrilor instituției ca tot întreg și alcătuind unul dintre mecanismele care ajută autoritatea să se adapteze la mediul extern. Relația directă între cultura organizațională și cultura politică în cadrul autorităţiilor administrației publice locale se dovedește a fi de caracter diferit, dar sunt frecvente cazuri de ingerințe politice esențiale în activitatea instituțiilor. Impunerea unor valori de partid poate să influențeze negativ valorile culturale împărtășite de funcționari și să

se abată de la principiile de etică de care ar trebui să se ghideze, acționînd în vederea satisfacerii unor interese fie personale, fie înguste de partid în defavoarea intereselor cetățenilor. În Republica Moldova necesitatea unor schimbări în convingerile societății este absolut evidentă și se impune abordarea unui stil nou al culturii organizaționale, cu mai puțină implicare de partide politice și prin asumarea de către autoritățile publice administrației publice în ansamblu, cît și de funcționarii publici, în particular, a unor responsabilități bazate pe profesionalism și performanță [231, p.133].

3. Statele europene au depus eforturi susținute și continuă să particularizeze administrația publică locală în funcție de mediul social în care se află, iar echilibrul instituțional permite crearea unei guvernanțe eficiente, bazate pe descentralizare și formarea unui sistem democratic de autoritate locală. Totuși, în unele state europene factorul politic este prezent în administrația publică locală. Regimul politic poate fi reflectat în organizarea locală prin intermediul autorităților centrale, fapt care impune necesitatea de schimbare prin consolidarea și dezvoltarea autonomiei locale. Deși se vorbește tot mai despre Noul Management Public ca o abordare corectă și democratică, totuși, nu există un spațiu stabil pentru managementul profesionalizat care să fie separat de sfera politică, defavorizînd aspectele decizionale. Fiind prin caracter un proces dinamic și continuu, reformarea administrației publice, reprezintă o funcție de bază a unei guvernări din orice stat care tinde a fi unul cu principii democratice bine stabilite, echilibrate și bazate pe valori europene [139, p.82].

4. Analiza relațiilor politico-administrative și a influenței lor asupra culturii organizaționale din administrația publică locală demonstrează importanța cercetării domeniului pentru eficientizarea activității instituțiilor publice. Este necesar de menționat că aceste relații pot avea impact pozitiv dacă vor fi gestionate corect, dat fiind că pot demonstra calitatea reformelor administrației publice, identificîndu-se în resursele umane antrenate în procesul de conducere și de efectuare a tuturor activităților conform cerințelor prevăzute de lege. Este imposibil de realizat obiectivele eficient în cazul politizării administrației publice, deoarece funcționarii publici loiali partidului politic ai cărui membri sunt, de obicei, activează în vederea obținerii unei atitudini pozitive în fața elitei de partid și uită că sarcinile lor rezidă în satisfacerea interesului cetățenilor. Astfel, se impune necesitatea de a elabora unele cerințe de încadrare în funcție a personalului neangajat politic și profesionist în vederea înlăturării activităților utopice, imperfecte și deficiente [148, p.86].

5. Evoluția spre un tip nou de cultură organizațională a autorităților administrației publice locale din Republica Moldova trebuie abordată în contextul proceselor și tendințelor de democratizare a administrației publice locale, efectele reformelor manifestîndu-se prin schimbările produse, însă mult mai modeste decît așteptările de la începutul independenței. Impactul asupra valorilor care persistau în cadrul autorităţilor administraţiei publice este incontestabil, cultura organizațională reprezentînd un prim pas spre activitate bazată pe principii și norme democratice, fiind furnizor de eficiență și eficacitate. Chiar dacă se insistă constant pe reforme, urmărindu-se sporirea capacităţii

administrative, restanțele tranziției încă rămîn a fi înlăturate destul de anevoios, resimțindu-se ineficiența parțială sau chiar totală. Implementarea incompletă și ineficientă a cadrului normativ, sistemul corupt, politica de personal defectuoasă, lipsa transparenței, tehnicile de informare și comunicarea ineficientă, pregătirea slabă a personalului, implicarea factorului de partid în procesul adoptării deciziilor determină elocvent calitatea serviciilor publice prestate. Cert este că o cultură organizațională solidă a administrației publice locale din Republica Moldova ar putea fi formată și consolidată printr-o acțiune comună a tuturor membrilor instituțiilor publice, prin transmiterea și susținerea unor valori, tradiții, angajamente, aspirații și viziuni democratice [202, p.119].

6. Factorul uman reprezintă elementul cheie care poate schimba spre bine sau spre rău activitatea administraţiei publice. Realizarea obiectivelor reformei de descentralizare administrativă prevede implicarea directă a cetățenilor în vederea satisfacerii intereselor lor, deoarece fiind prima sursă, ei cunosc cel mai bine problemele și nevoile cu care se confruntă. O cultură funcțională și durabilă solicită implicarea activă atît a managerilor autorităţilor administraţiei publice, cît și a întregului personal, resursele umane reprezentînd factorul de bază care poate determina schimbarea culturii organizaționale. Atunci cînd valorile predominante variază de la un angajat la altul, scopul final va fi realizat parțial, iar cînd membrii instituției se autopercep ca fiind un colectiv conjugat, avînd obiective bine definite, aceștia tind să realizeze eficient activitățile necesare conform prevederilor normative. Inegalitatea de gen, traseismul politic și clientelismul politic, inacțiunile funcționarilor ierarhici superiori și imaginea negativă a unor autorităţi ale administraţiei publice nu pot să nu afecteze transformările organizaționale benefice, împiedicînd valorificarea unor acțiuni de mare importanță, precum satisfacerea interesului comunităţii, libertatea de manifestare a convingerilor, inclusiv profesionale, flexibilitatea și permisibilitatea dezvoltării ideilor inovative. Perfecţionarea profesională continuă a personalului va spori eficienţa deciziilor administrative şi va reprezinta un pas esenţial spre modernizarea administraţiei publice locale [104, p.62].

În baza rezultatelor științifice obținute prin valorificarea științifică a obiectivelor propuse, facem unele **recomandări** cu referire la îmbunătățirea și fortificarea culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice locale:

1. Este necesar de inclus ca disciplină opțională „Cultura organizațională în cadrul administrației publice” în planurile de studii de specialitate și la cursurile de dezvoltare profesională care sunt desfășurate la instituțiile și facultățile de profil pentru ca viitorii funcționari publici și aleșii locali să cultive cunoștințe temeinice la acest capitol, în vederea efectuării unor schimbări în interiorul autorității în care vor desfășura activitatea și pentru a putea face analiză între elementele culturii organizaționale ale administrației publice din Republica Moldova și din alte state, inclusiv cele din Uniunea Europeană, dar nu numai, chiar dacă unele modele și practici par a fi cu totul îndepărtate de realitățile autohtone.

2. Este benefic de inclus în sarcinile de bază ale responsabilului pe resurse umane din instituțiile publice atît de nivelul întîi, cît și de nivelul doi auditarea periodică a culturii organizaționale prin constituirea și dezvoltarea unui sistem eficient de feedback în interior, în vederea menținerii sau schimbării culturii organizaționale dominante. Publicarea rezultatelor auditării este în măsură să motiveze substanțial conducerea instituțiilor publice ca să poarte o responsabilitate mai mare și să întreprindă acțiuni mai concrete pentru a exclude neconcordanțele existente și a fortifica cultura organizațională.

3. Se recomandă de a face schimb de experiențe între funcționarii publici din diverse țări cu care Republica Moldova colaborează, precum și între funcționarii publici din diferite instituții publice din țară, în vederea preluării bunelor practici și implementării lor în instituțiile în care activează. Transferul de idei și practici poate genera efecte pozitive pe termen lung și flexibiliza modul de acțiune în scopul îmbunătățirii serviciilor prestate, poate moderniza tehnicile de lucru din cadrul administrației publice locale.

4. Se dovedește a fi benefică organizarea unor manifestări formale sau informale între angajații din cadrul autorității administrației publice în scopul împărtășirii setului comun de valori, aspirații, credințe, comportamente cu privire la modul în care trebuie direcționată activitatea lor.

5. În vederea sporirii capacităţii administrative a unităţilor administrativ-teritoriale, este necesar de a dezvolta, prin cursuri de perfecționare, capabilităţile autorităților administrației publice locale de identificare, accesare şi atragere a fondurilor de investiții acordate atît din interiorul statului, cît și din exterior, mai ales a fondurilor europene, prin perfecţionarea continuă a funcţionarilor publici şi a aleşilor locali.

6. Se cuvine a se interzice prin lege traseismul politic pe perioada mandatului, în vederea stopării fenomenului continuu de trecere al primarilor şi aleşilor locali de la un partid la altul, fapt care nu va permite modificarea reprezentativității și facturii politice a consiliului, iar presiunea politică de partid față de primar va scădea.

Ținînd cont de importanța culturii organizaționale pentru o bună activitate a administrației publice locale, menționăm că studierea acestui domeniu și perfecționarea sa rămîne a fi imperativă mai ales în perioada de tranziție, cînd se pun bazele unei culturi caracterizate de principii și valori democratice, dar încă influențate de implicările politice de partid, bazate pe interese personale și pe utilizarea resurselor publice altfel decît prevede legislația. Printr-o bună guvernanță, bazată pe o cultură organizațională puternică, se înțelege activitatea corectă, eficientă în vederea satisfacerii intereselor comunităţii, obiectiv de bază al administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Conceptul de cultură organizațională. http://conspecte.com/Cultura-organizationala/cultura-organizationala.html. (vizitat 16.01.2016).
2. Hotărîrea Nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016-2020. http://lex.justice.md/index.php?action= view&view=doc& lang =1&id=366209. (vizitat 14.05.2017).
3. Hotărîrea nr. 11 din 18.01.2017 cu privire la Centrul de Implementare a Reformelor. http:// lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368494.(vizitat14.05.2017).
4. Legea nr. 847-XIII din 24.05.1996 privind sistemul bugetar şi procesul bugetar. http://www. ccrm.md/file/Acte_leg/sistemul%20bugetar.pdf. (vizitat 14.05.2017).
5. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public. http://lex.justice.md/md/330050/. (vizitat 15.05.2017).
6. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală. http://lex.justice.md /document_rom.php?id=C8E304A4:037190E8. (vizitat 15.05.2017).
7. Simon Herbert. Thompson Victor. Smithburg Donald. Administrația publică. Chișinău: Cartier, 2003. 756 p.
8. Lane Frederick. Probleme actuale de administrație publică. Chișinău: Epigraf, 2006. 559p.
9. Gabor Peteri. Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: Ed. Tehnica Info, 2004. 221 p.
10. Alexandru Ioan. Administrația publică. București: Lumina Lex, 1999. 646 p.
11. Chiriac Liubomir. Probleme actuale ale dezvoltării locale. Chișinău: TISH, 2004. 38 p.
12. Sîmboteanu Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001. 174 p.
13. Popa Victor. Munteanu Igor. Mocanu Victor. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998. 219 p.
14. Varzari Pantelimon. Sociologie politică (Note de curs). Chişinău: Pontos, 2015. 269 p.
15. Braga Lilia. Cultura politică. În: Republica Moldova pe calea modernizării: studiu enciclopedic. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2015. p. 359-381.
16. Wilson Woodrow. The Study of Administration. http://teachingamericanhistory.org/ library/ document/the-study-of-administration/. (vizitat 15.03.2017).
17. Roman Alexandru. Evoluția universală a sistemelor de administrare publică. Chișinău: AAP, 1998. 291 p.
18. Platon Mihail. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Universul, 2007. 928 p.
19. Tincu Violeta. Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. Teza de doctor în științe administrative. Chișinău: AAP, 2016. 165 p.

20. Creangă Ion. Curs de drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2005. 325 p.
21. Principiile europene în administrația publică. http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39560474.pdf. (vizitat 01.08.2015).
22. Mazur Vitalie. Principiile autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice în administrația publică locală: între teorie și realitate. http://legeasiviata.in.ua/archive/ 2012/ 12-md/9.pdf. (vizitat 01.08. 2015).
23. Creangă Ion. Uțică Oleg. Organizarea administrativă a teritoriului. Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2001. 160 p.
24. Furdui Viorel. Ghidul juridic al alesului local. Chișinău, TISH, 2004. 240 p.
25. Munteanu Igor. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000. 261p.
26. Postolache Marina. Serviciul public. Chișinău: Editura Tehnica-Info, 2005. 118 p.
27. Sîmboteanu Aurel. Reflecții asupra programului de guvernare pentru perioada 2011-2014 din perspective modernizării administrației publice. În: Teorii și practici ale guvernării democratice. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 23-24 octombrie 2010. Chișinău: Tipografie Elena-V.I. SRL, 2011. p. 12-20.
28. Mocanu Victor. Descentralizarea serviciilor publice. Concepte și practici. Chișinău, TISH, 2001. 215 p.
29. Miulescu Nicoleta. Politici publice. București: Universul juridic, 2009. 200 p.
30. Iftimioaie Cristian. Relații externe ale administrației publice locale. București: Economică, 2000. 208 p.
31. Managementul în administrația publică. Chișinău: Cartier, 2001. 283 p.
32. Profiroiu Marius. Parlagi Anton. Crai Eugen. Etică și corupție în administrația publică. București: Economică, 1999. 61 p.
33. Nistiriuc Irina. Aspecte generale privind cultura organizațională în cadrul administrației publice. În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice. 2016, nr. 2. p.177-185.
34. Guțuleac Victor. Bazele teoriei dirijării de stat. Chișinău: Academia de Poliție ,,Ștefan cel Mare,, 2000. 272 p.
35. Popa Victor. Manole Tatiana. Mihăiluță Ion. Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative. Chișinău: Museum, 2000. 288 p.
36. Creangă Ion. Curs de drept administrativ. Administrația publică locală. Chișinău: Epigraf, 2005. 345 p.
37. Balan Emil. Domeniul administrativ. București: Lumina Lex, 1998. 278 p.
38. Nicolas Henry. Administrație publică și afaceri publice. Chișinău: Cartier, 2012. 1153 p.
39. Zlate Mielu. Tratat de psihologie organizațional-managerială. Iași: Polirom, 2004. 565 p.

40. Țepordei Aurelia. Savca Tatiana. Cojocaru Svetlana ș.a. Metode administrative moderne. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2002. 216 p.
41. Schein Edgar. Organisational culture and leadership. San Francisco: Copyright, 2004. 458 p.
42. Mocanu Victor. Standarde de performanță în administrația publică locală. Chișinău: Ed. TISH, 2004. 48 p.
43. Chiriac Liubomir. Leaderul de succes-factor decisiv în promovarea schimbării. Chișinău: TISH, 2004. 36 p.
44. Savca Tatiana. Administrația publică post modernistă și Noul serviciu public. În: Administrația publică: teorie și practică. Nr.2 Chișinău: AAP, 2015. 178 p.
45. Munteanu Igor. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004. 64 p.
46. Procesul electoral în Republica Moldova: realităţi, tendinţe şi perspective. Chişinău: Priceps, 2015. 288 p.
47. Hincu Daniela. Ene Nadia. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Lumina Lex, 2003. 350 p.
48. Lapteacru Ion. Soluții practice pentru descentralizarea fiscală. Chișinău: Tish, 2002. 20 p.
49. Sîmboteanu Aurel. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea democratizării: Studiu enciclopedic. Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2015. p.173-199.
50. Mahtesian Charles. Coppola Vincent. Taylor Robert. Teuke Molly Rose. Conducerea. Șapte portrete din administrația locală. Viena: USIA Regional Program Office, 2009. 41 p.
51. Rourke Francis E. Administrația americană în condițiile cadrului politic în curs de schimbare. În: Probleme actuale de administrație publică. Chișinău: Epigraf, 2006. p.88-106.
52. Ospina Sonia M. Valorificarea perspectivei diversității. În: Probleme actuale de administrație publică. Chișinău: Epigraf, 2006. p. 296-315.
53. Alexandru Ioan. Criza administrației. București: ALL Beck, 2001, 216 p.
54. Mungiu-Pippidi Alina. Ioniță Sorin. Politici publice. Teorie și practică. Iași: Polirom, 2002. 350 p.
55. Vedinaș Verginia. Drept administrativ și instituții politico-administrative. București: Lumina Lex, 2002. 655 p.
56. Negruț Vasilica. Drept administrative. București: Lumina Lex, 2004. 352 p.
57. Apostol Tofan Dana. Instituții administrative europene. București: Ed. C.H.Beck, 2006. 244p.
58. Pollitt Cristopher. Bouckaert Geert. Reforma managementului public. Chișinău: Epigraf, 2004. 336 p.
59. Lynn Laurence jr. Managementul public ca artă, știință și profesie. Chișinău: Ed. Arc, 2004. 174 p.

60. Sîmboteanu Aurel. Interconexiuni teoretico-metodologice şi aplicative în evoluţia reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Administrarea publică: teorie și practică. Nr.2. Chișinău: AAP, 2015. p.11-24.
61. Ким Камерон, Роберт Куинн. Диагностика и изменение организационной культуры. СП: Питер, 2001. 320 p.
62. Varzari Pantelimon. Elita politică și birocrația în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republicii Moldova). Chișinău: Tipogr. „Europres”, 2013. 366 p.
63. Varzari Pantelimon. Elita politică și birocrația în sistemul relațiilor de putere. În: Puterea politică şi coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. Chişinău: Tipogr. Print-Caro, 2010. p. 99-130.
64. Constituţia Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 1994, nr.1.
65. Mareș Diana. Oaie Emilia. Marian Ramona. Administrația publică locală și viața socială. http://web.adatbank.transindex.ro/pdfdok/web1_12_Maresetal.pdf. (vizitat 28.09.2015).
66. Conceptul de cultură. Definiţii şi sensuri. Cultură şi civilizaţie; distincţii şi interferenţe. Teorii cu privire la raportul dintre cultură şi civilizaţie. http://www.academia.edu/23440674/Cultura_si_civilizatia_europeana. (vizitat 12.03.2016).
67. Cultură şi comunicare. Definirea noţiunilor. http://www.parohiaorbeni.ro/articole/Cultura%20si%20comunicare%20%20Definirea%20notiunilor.pdf. (vizitat 12.03.2016).
68. Patrașcu Dumitru. Rotaru Tudor. Cultura managerială a profesorului. Teoria și metodologia formării. Chișinău: U.P.S „Ion Creangă”,2006. 295 p.
69. Teorii organizaționale. fspac.ubbcluj.ro/moodle/pluginfile.../Teorii%20organizationale_2013-2014.pdf?...1. (vizitat 16.05.2017).
70. Научная организация труда. https://moodle.ggau.by/mod/resource/view.php?id=122. (vizitat 26.06.2017).
71. Teorii despre organizații. Socioumane.ro/blog/mariusdrugas/files/2009/10/Tema-2.doc. (vizitat 15.05.2017).
72. Stanimir Emil Florian. Managementul culturii organizaţionale în poliţia română. Teza de doctorat. Bucureşti, 2014. https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2014/07/rezumatteza stanimiremil.pdf. (vizitat 14.03.2017).
73. Roşca Constantin. Vărzaru Mihai. Resurse umane. Management şi gestiune. Bucureşti: Ed. Economică, 2005. 638 p.
74. Burduş Eugen. Căprărescu Gheorghiță. Fundamentele managementului organizaţiei. Bucureşti: Ed. Economică, 1999. 512 p.
75. Vlăsceanu Mihaela. Organizaţii şi comportament organizaţional. Iaşi: Polirom, 2003. 336 p.
76. Niculescu Ovidiu. Verboncu Ion. Management. Bucureşti: Ed. Economică, 1997. 596 p.

77. Makin Peter. Cox Charles. Schimbarea în organizații: optimizarea comportamentului angajaților. Iași: Polirom, 2006. 319 p.
78. Bădescu Adriana. Mirci Codruța. Bogre Gabriela. Managementul resurselor umane: manualul profesionistului. Timișoara: Brumar, 2008. 97 p.
79. Senior Barbara. Swailes Stephen. Organizational change. London: Copyright, 2010. 411 p.
80. Raboca Horia Mihai. Teorie și comportament organizațional. http://www.apubb.ro/wp-content /uploads/2011/02/Curs-Teorii-Organizational-Master.pdf. (vizitat 03.03.2017).
81. Modelul lui Geert Hofstede. http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Hofstede.pdf. (vizitat 17.05.2016).
82. Preda Marian. Comportament organizaţional. Teorii, exerciţii şi studii de caz. Iaşi: Polirom, 2006. 253 p.
83. Nistiriuc Irina. Fundamentarea conceptului de cultură organizațională. În: Probleme economice ale dezvoltării europene. Chișinău: ULIM, 2012. p. 164-168.
84. Moldoveanu George. Analiză şi comportament organizaţional. Bucureşti: Economică, 2005. 318 p.
85. Ionescu Gheorghe. Toma Andrei. Cultura organizaţională şi managementul tranziţiei. Bucureşti: Economică, 2001. 304 p.
86. Cîrnu Doru. Boncea Amelia. Influențe manageriale asupra culturii firmei. În: Analele Universității „Constantin Brîncuși" Nr1. Tîrgu Jiu: Editura Academică Brîncuși, 2009. p.300-308.
87. Johns Gary. Comportament organizaţional. Bucureşti: Ed. Economică, 1999. 634 p.
88. O'Donnel Orla. Boyle Richard. Understanding and managing organizational culture. Dublin: IPA, 2008. 109 p.
89. Tănase Ion-Filip. Cultura organizațională în administrația publică. București: Ed. Ministerului Internelor și Reformei administrative, 2008. 105 p.
90. Juc Victor. Nistiriuc Irina. Conceptul de cultură organizațională: general și particular. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice. 2013. Nr. 1(161). p. 20-38.
91. Braga Lilia. Rolul culturii civice în asigurarea reformelor democratice în Republica Moldova. În: Raporturile dintre stat și societatea civilă în Republica Moldova în contextul realizării reformelor democratice. Chișinău: F.E.–P. Tipografia Centrală, 2014. p. 107-117.
92. Osborne David. Gaebler Ted. Reinventarea administraţiei publice. În: Probleme actuale de administraţie publică. Chişinău: Epigraf, 2006. p. 458-470.
93. Bănărescu Maia. Integritatea în administraţia publică şi ombudsmanul. În: Integritatea în serviciul public: repere etice. Materialele conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice. Chişinău: Transparency International Moldova, 2006. p. 246-252.

94. Cultura politică. http://ru.scribd.com/ doc /2979784 /cultura -politic. (vizitat 13. 12.2012).
95. Cultura politică. http://cis01.central.ucv.ro/csv/curs/isp/c9.html. (vizitat 13.02.2017).
96. Cultura politică. http://politik.md/?View =article full&view article=714. (vizitat 13.12. 2012).
97. Braga Lilia. Aspecte cultural-politice ale modernizării sistemului politic. În: Puterea politică şi coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. Chişinău: Tipogr. Print-Caro, 2010. p. 71-98.
98. Saca Victor. Azizov Nighina. Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova: provocări și recomandări. În: Administrarea Publică. 2013, nr.2. p. 11-19.
99. Manda Corneliu. Managementul în administraţia publică locală. Chişinău:Cartier, 2001. 296p.
100. Psihologie organizațională. https://www.scribd.com/doc/39918099/psihologie organizationa la. (vizitat 09.03.3017).
101. Zlate Mielu. Psihologia muncii-relații interumane. București: Editura Didactică și pedagogică, 1981. 361 p.
102. Avram Eugen. Schimbare și dezvoltare organizațională. București: Editura Universitară, 2013. 209 p.
103. Chirica Sofia. Psihologie organizațională. Modele de diagnoză și intervenție. Cluj-Napoca: Studiul organizării, 1996. 525 p.
104. Nistiriuc Irina. Aspecte generale privind evoluția culturii organizaționale în cadrul administrației publice locale în Republica Moldova. În: Perspectiva academică. Chișinău: Universitatea „Perspectiva-INT”, 2014. p. 40-45.
105. Alexandru Ioan. Ivanoff Ivan Vasile. Gilia Claudia. Sisteme politico-administrative europene. Tîrgoviște: Ed. Bibliotheca, 2007. 486 p.
106. Filipov Ina. Particularitățile reformei administrației publice locale în unele țări din Europa. În: Administrația publică în perspectiva integrării europene. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie, 2006. Chișinău: Institutul de științe administrative din Republica Moldova, 2007. 408-417 p.
107. Demmke Christoph. Ehgel Christian. Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană. Institutul European de Administrație Publică: Maastricht, 2002. 287 p.
108. Groza Anamaria. Comunitățile europene și cooperarea politică europeană. Emergența unei identități europene. București: Ed. C. H. Beck, 2008. 333 p.
109. Busek Erhard. Mikulitsch Werner. Uniunea Europeană și drumul spre răsărit. Iași: Institutul European, 2005. 228 p.
110. Ivănică Mădălina. Impactul procesului de aderare la Uniunea Europeană asupra administrației publice din România. Iași: Lumen, 2007. 344 p.

111. Mazilu Dumitru. Integrare europeană. Drept comunitar și instituții europene. Curs. Ediția a IV-a. București: Lumina Lex, 2006. 614 p.
112. Ivan Adrian Liviu. Statele Unite ale Europei. Iași: Institutul European, 2007. 387 p.
113. Jon Pierre. Dezbateri asupra administrării. Autoritate, dirijare și democrație. Chișinău: Î.E.P. Știința, 2006. 184 p.
114. Profiroiu Alina. Popescu Irina. Bazele administrației publice. București: Economică, 2005. 478 p.
115. Larsson Torbjorn. Nomden Koen. Petiteville Franck. Nivelul intermediar al administrației în țările europene. Democrație în pofida complexității? Chișinău: Î.I. „Elan Poligraf", 2002. 462 p.
116. Bache Ian. George Stephen. Politica în Uniunea Europeană. Chișinău: Epigraf, 2009. 664 p.
117. McGiffen Steven P. Uniunea Europeană. Ghid critic. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial", 2007. 222 p.
118. Iancu Diana-Camelia. Uniunea Europenă și administrația publică. Iași: Polirom, 2010. 243 p.
119. Alomar Bruno. Daziano Sebastien. Garat Christophe. Marile probleme europene. Iași: Institutul European, 2010. 508 p.
120. McCormick John. Să înțelegem Uniunea Europeană. O introducere concisă. București: CODECS, 2006. 359 p.
121. Mătușescu Constanța. Construcția Europeană. Evoluția ideii de unitate europeană. Târgoviște: Bibliotheca, 2007. 378 p.
122. Șandru Daniel Mihail. Drept comunitar. Integrarea Europeană. Impactul asupra schimbărilor comerciale europene și mondiale. București: Editura Universitară, 2007. 272 p.
123. Rusu Rodica. Cultura politică. Curs de lecții. Chișinău: AAP, 2012. 183 p.
124. Androniceanu Armenia. Sisteme administrative în statele din Uniunea Europeană. Studii comparative. București: Universitară, 2007. 188 p.
125. Dumitru Felicia. Tănăsescu Dorina. Politici publice în spațiul european. Târgoviște: Bibliotheca, 2009. 194 p.
126. Bărbulescu Iordan Gheorghe. Procesul decizional în Uniunea Europeană. Iași: Polirom, 2008. 519 p.
127. Lazăr Ioan. Aspecte privind administrația publică și structurile etatice în Uniunea Europeană. http://www.uab.ro/revisterecunoscute/reviste_drept/annales_10_2007/an_Lazar_ro.pdf. (vizitat 07.02.2014).
128. Italia.https://www.google.ru/#newwindow=1&q=autoguvernarea+locala+in+uniunea+europeana (vizitat 08.02.2014).
129. Administrația publică locală și autoritățile acesteia în țările membre UE. http://www. creeaza.com/legislatie/administratie/Administratia-publica-locala-s811.php. (vizitat 08.02. 2014).
130. Constituția României. http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den =act21&par1=3# t3c5s 2a120.

(vizitat 08.02.2014).
131. Principiul subsidiarității. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ro/displayFtu.html ? ftuId =FTU_1.2.2.html. (vizitat 28.02.2017).
132. Comitetul Regiunilor. http://www.uncjr.ro/pages/Comitetul-Regiunilor-41. (vizitat 28.02.2017).
133. Organizarea teritorială în unele state membre ale Uniunii Europene. http://ru.scribd.com/ doc/182727711/90617137-Organizarea-Teritoriala-in-Unele-State-Membre-Al-Uniunii-Europe ne. (vizitat 08.02.2014).
134. Popa Daniela Elena. Mecanisme administrative și economice de evaluare a performanței serviciilor publice locale. Rezumat. Teza de doctor. București, 2012. http://doctorat. Snspa.ro/ sites/default/files/doctorat/DANIELA%20POPA/rezumat-ro-POPA%20DANIELA.pdf. (vizitat 08.02.2014).
135. Manualul administratorului public. http://www.aapro.ro/doc/asociatie/manualul-AP. pdf. (vizitat 08.02.2014).
136. Carta Europeană a Autonomiei Locale. http://joseni.ro/wp-content/uploads/2015/09/Legea-199-1997-cartea-europeana-a-autonomiei-locala.pdf. (vizitat 18.05.2016).
137. Internaționalizarea și europenizarea administrației publice. http://www.europeea.ro/main.php? afiseaza_continuare=1&articol_id=86&pagina_afisata=1&categorie=politica. (vizitat 01.03.20 17)
138. Matei Ani. Dogaru Tatiana-Camelia. Reforma procesului politicilor publice naționale sub imboldul europenizării. Modificări realizate în plan instituțional și legislativ în sfera politicilor publice din România. În: Economie teoretică și aplicată. Nr. 1 (554). București: Copyright, 2011. p. 76-111.
139. Nistiriuc Irina. Structurile administrației publice locale în statele Uniunii Europene. În: Revista militară. Studii de securitate și apărare. Nr. 1 (11)/2014. Chișinău: AMFA, CSSAS, 2014. p. 85-102.
140. Influenţa politicului în administraţia publică. Studiu de caz pe Suedia, Germania, Danemarca şi Marea Britanie. http://www.rtsa.ro/files/TRAS-22-2008-6Radu.pdf. (vizitat 25. 11. 2012).
141. Analiza sistemelor administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare.http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/ProiectcosSMIS32582/Materi ale /Analiza2.pdf . (vizitat 28.02.2017).
142. Birocrația în administrația publică. http://www.biblioteca-digitala-online.blogspot.com/2013 /01/ birocratia -in -administratia-publica.html. (vizitat 04.03.2013).
143. Varzari Pantelimon. Sfidările birocrației în condițiile societății contemporane. În: MOLDOSCOPIE. nr. 4 (LI). Chișinău: CEP USM, 2010. 33-42 p.
144. Alexandru Dana. Vancea Iustin. Administrația publică modernă, organizație birocratică supusă

principiului uniformității. În: Moldoscopie, Nr.4 (LI). Chișinău: CEP USM, 2010. p. 7-20.
145. Platon Mihail. Administrația publică. Curs de lecții. Chișinău: AAP, 2008. 736 p.
146. Lynn Laurence Jr. Management public ca artă, știință și profesie. Chișinău: Ed. ARC, 2004. 174 p.
147. Fisichella Domenico. Știința politică. Probleme, concepte, teorii. (traducere din limba italiană și posfațată de V. Moraru). Iași: Polirom, 2007. 406 p.
148. Juc Victor. Nistiriuc Irina. Impactul relațiilor politico-administrative asupra culturii organizaționale a administrației publice locale. În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială. Octombrie-decembrie 2013 nr. 4(80). Chișinău: AAP, 2013. p. 22-37
149. Babin Oleg. Stabilitatea funcţiei publice şi relaţia administraţiei cu politicul. În: Teorii şi practici ale guvernării democratice. Materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 23-24 octombrie 2010. Chişinău: Tipogr. „Elena – V.I." SRL, 2011. p.87-90.
150. Ciobanu Vladimir. Necesitatea unei reforme în administraţia publică locală. În: Descentralizarea: elementele unui model. Chişinău: TISH, 2006. p. 6-14.
151. Manda Corneliu. Manda Cezar Corneliu. Administraţia publică locală din România. Bucureşti: Lumina Lex, 1999. 395 p.
152. Sistemul administrativ al Republicii Moldova. http://www.acuz.net/html/Sistemul_ administrativ _al_Republicii_Moldova. html. (vizitat 26.11.2012).
153. Orlov Maria. Negru Boris. Cuneţchi Tatiana. Cojocaru Eugenia. Hristiev Eugen. Perebinos Mihail. Quo vadis Moldova. Chişinău: Copyright, 2002. 224 p.
154. Costea Margareta. Introducere în administrația publică. București: Ed. Economică, 2000. 176 p.
155. Wilson James. Apariţia statului administrativ. În: Probleme actuale de administraţie publică. Chişinău: Epigraf, 2006. p. 66-67.
156. Moldoveanu George. Analiză și comportament organizațional. București: Ed. Economică, 2005. 318 p.
157. Abordări privind studiul administrației publice. http://www.scritub.com /administratie/Abordari -privind-studiul-Admin15775.php. (vizitat 03.03.2017).
158. Creangă Ion. Locul administrației publice locale în statul de drept. În: Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective. Conferință științifico-practică. Chișinău: CEP USM, 2004. p. 58-63.
159. Goodin Robert. E. Klingemann Hans-Dieter. Manual de știință politică. Iași: Polirom, 2005. 734p.
160. Strategia de consolidare a autonomiei locale eficiente. http://www.moldovenii.md/md/section /531. (vizitat 28.11.2012).
161. Cioaric Vasile. Relaţiile publice. Chişinău: Prut Internaţional, 2003. 195 p.
162. Morange Jean. Libertăţile publice. Bucureşti: Rosetti, 2002. 152 p.

163. Deliu Tudor. Administrația publică locală în țările Europei Centrale și de Est. Chișinău: AAP, 2001. 47 p.
164. Munteanu Igor. Dezvoltarea democraţiei locale: privire de ansamblu. În: Cartea Albă. Situaţia autonomiei locale în Republica Moldova. Chişinău: Cartier, 2000. 39-47 p.
165. Babin Oleg. Orlov Ioana Alexandra. Modernizarea administraţiei publice în procesul de integrare europeană. În: Teorii şi practici ale guvernării democratice. Materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 septembrie 2008. Chişinău: Tipogr. „Elena – V.I." SRL, 2009. 29-33 p.
166. Iftene Cristi. Autonomia în era globalizării. În: Teorii şi practici ale guvernării democratice. Materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 septembrie 2008. Chişinău: Tipogr. „Elena – V.I." SRL, 2009. p. 227-236.
167. Guvernare electronică. http://www.seap.usv.ro/~dtiliute/master/Guvernare_electronica. pdf. (vizitat 28.02.2017).
168. Mot Anca. Politică şi administraţie publică. http://www.scribd.com/doc/54064425/Politica-Si-Administratie-Suport-de-Curs. (vizitat 25.11.2012).
169. Firică Iuliana-Adina. Depolitizarea structurilor administraţiei publice şi eliminarea clientelismului politic. www.anssa.ro/publicatii/8.doc. (vizitat 23.11.2012).
170. Contracararea utilizării abuzive a puterii publice. http://www.moldovenii.md/ md/section/599. (vizitat 28.11.2012).
171. Radu Liviu. Relațiile politico-administrative. În: Revista Transilvăneană de Științe Administrative. 2009. Nr. 1(2). p. 247-257.
172. Radu Liviu. Influența politicului în administrația publică. În: Revista Transilvăneană de Științe Administrative. 2008. Nr. 2 (22). p. 68-77.
173. Moșneaga Valeriu. Tănasă Ruslan. Palihovici Sergiu. Reforma serviciului public în contextul relațiilor politico-administrative. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). 2007. Nr. 2 (XXXVII). p.16-28.
174. Alexandru Ioan. Modele de organizare a diferitelor sisteme politico-administrative statale în Europa. http://www.cartejuridica.net/fisiere/6248__234sisteme%20pol-adm%20europene,%20 ed.%202%20-%20extras.pdf. (vizitat 25.02.2013).
175. Simon Herbert A. Comportamentul administrativ. Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative. Chișinău: Î. E. P. Știința, 200. 300 p.
176. Efremov Valeriu. Machiaveli N. Hobbes T. Locke J. Cu privire la putere: aspecte teoretico-metodologice. În: Moldoscopie. Probleme de analiză politică. Chișinău: AMSP, 2011. p.7-15.
177. Juc Victor. Varzari Pantelimon. Partide politice și organizații neguvernamentale. În: Republica Moldova. Enciclopedie. Chișinău F.E. –P. Tipografia Centrală, 2016. p.737-760.
178. Elaborarea unui model inteligent și transparent pentru administrația publică locală în relația cu

cetățenii. http://www.miteapl.ro/r1/studiu-9.pdf. (vizitat 25.02.2013).
179. Pascaru Ana. Introducere în sociologia organizațiilor. Chișinău: AAP, 1998. 86 p.
180. Tripon Sandor. Pași spre constiuirea unui model operațional al reformei administrației publice. http://www.rtsa.ro/files/TRAS-19-2007-10 SandorTripon.Pdf.(vizitat 12.03. 2013).
181. Hințea Călin. Mora Cristina. Management strategic în administrația publică. În: Revista Transilvană de științe administrative. Cluj-Napoca: Ed. Accent, 2010. 155 p.
182. Popa Victor. Cadrul legal al administraţiei publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situaţia autonomiei locale în Republica Moldova, Cartier, 2000. p. 5-22.
183. Conținutul, caracteristicile și rolurile culturii organizaționale. http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/pagina2.asp?id=cap1. (vizitat 11.04.2013).
184. Deliu Tudor. Savca Tatiana. Manole Tatiana. ș. a. Ghidul alesului local. Chișinău: AAP, 2011. 312 p.
185. Creangă Ion. Controlul actelor administraţiei publice locale. Chişinău: TISH, 2004. 36 p.
186. Popa Victor. Descentralizarea: elementele unui model. Chişinău: TISH, 2006. 119 p.
187. Platon Mihai., Roșca Sergiu. Roman Alexandru. ș.a. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău: AAP, 1999. 471 p.
188. Mateiu Sergiu. Managementul schimbării culturale și rezistența la schimbare a managerilor Romtelecom. Teza de doctorat. Rezumat. Iași: U.T. „Gheorghe Asachi”, 2014. 77 p.
189. Sîmboteanu Aurel. Dilemele tranziţiei administrative în contextul edificării statului de drept. În: Administraţia publică în statul de drept. Materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 septembrie 2008. Chişinău: Tipograf. „Elena – V.I.” SRL, 2009. p. 8-16.
190. Ciobanu Vladimir. Necesitatea unei reforme în administraţia publică locală. În: Descentralizarea: elementele unui model. Chişinău: TISH, 2006. p.6-14.
191. Sîmboteanu Aurel. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic. Chișinău: Biblioteca Științifică Centrală „Andrei Lupan”, 2015. p. 173-199.
192. Bejan Valeriu. Bejan Octavian. De ce tranziţia s-a transformat în criză socială? Chişinău: Tipogr. „Ericon” SRL, 2008. 96 p.
193. Nazare Vasile. Opinii privind comportamentul organizațional și legile evoluției partidelor politice. În: http://www.sferapoliticii.ro/sfera/118/art6-nazare.html. (vizitat 03.03.2017).
194. Platon Mihail. Sîmboteanu Aurel. Popescu Tudor. ș.a. Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspetive. Chișinău, AAP. 2001. 238 p.
195. Raporturile dintre mediul organizațional politic cu managementul organizațiilor publice. https://www.thefreelibrary.com/Raporturile+mediului+organizational+politic+cu+management...-a0251535170. (vizitat 03.03.2017).

196. Impactul tehnologiei informației asupra organizațiilor. http://psihologie.tripod.com/it.htm. (vizitat 03.03.2017).
197. Roșca Alexandru. Algoritmi ai tranziției: aspecte social-filozofice. Chișinău: Tipogr. AȘM, 2007. 268 p.
198. Platon Mihail. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău: AAP, 1997. 224 p.
199. Cobăneanu Sergiu. Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice, probleme şi perspective. În: Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice, probleme şi perspective. Conferinţă ştiinţifico-practică. Chişinău: CEP USM, 2004. p. 5-13.
200. Bobeico Elena. Caracterul reprezentativ al autorităţilor administraţiei publice locale în Republica Moldova În: Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice, probleme şi perspective. Conferinţă ştiinţifico-practică. Chişinău: CEP USM, 2004. p. 138-141.
201. Buzatu L. Rusu G. Bacical M. Particularitățile și direcțiile de performare în managementul administrației locale. Chișinău: Tipografia „Balacron”SRL, 2007. 183 p.
202. Juc V. Nistiriuc I. Unele aspecte privind evoluția culturii organizaționale a administrației publice locale în Republica Moldova. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică). Nr. 2 (LXXVII). Chișinău: USM, USPEE; AMSP, 2017. p.53-69.
203. Popescu Luminița-Gabriela. Politici Publice. București: Ed. Economică, 2005. 360 p.
204. Moldoveanu George. Analiză și comportament organizațional. București: Economică, 2005, 318 p.
205. Reforma administrației publice centrale. http://www.rapc.gov.md/md/news/1999/1/2302/. (vizitat 10.06.2013).
206. Aplicare Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova. http://cariere.gov.md/downloads/ghid_conduita_functionar_public.pdf. (vizitat 10.03.2017).
207. Legea nr.25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.
208. Demian Nadejda. Serviciul public. Chișinău: AAP, 1998. 82 p.
209. Platon Mihail. Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări. Chișinău: Metrompaș, 2004. 303 p.
210. Ganenco Luminița. Probleme ale politicii de personal. Chișinău: AAP, 2002. 63 p.
211. Cioaric Vasile. Relațiile cu publicul în procesul de dirijare. Chișinău: AAP, 1998. 169 p.
212. Cvasnei Snejana. Impactul valorilor culturale asupra activității administrației publice. În: Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică. Chișinău: AAP, 2005. p. 112-114.
213. Nicolescu Ovidiu. Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației. București: Economică, 2000. 528 p.

214. Tripon Ciprian. Dodu Marius. Dezvoltarea organizaţională şi managementul schimbării. http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Suport-Curs-DOMS-Zi-2011-201.pdf. (vizitat 30.11.2012)
215. Rotaru Irina. Identitate și alteritate în procesul de unificare europeană: o perspectivă fenomenologică asupra integrării culturale. În: Europenizarea: fațetele procesului. Chișinău: IIȘP, 2013. p. 124-128.
216. Declaraţia fracţiunii Partidului Comuniştilor în Parlamentul Republicii Moldova. http://www.pcrm.md/main/index_md.php. (vizitat 30.11.2012).
217. Alegeri în Republica Moldova. http://www.e-democracy.md/elections/. (vizitat 30.11.2012).
218. Programul de activitate al Guvernului „Integrare Europeană: Libertate, Democraţie, Bunăstare, 2009 - 2013. http://www.ungaria.mfa.md/img/docs/programul-activitate-guvernului.pdf. (vizitat 30.11.2012).
219. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova Integrarea aeuropeană: Libertate, democraţie, bunăstare 2011 – 2014. http://www.gov.md/doc. php?l=ro&idc=445&id=3729. (vizitat 04.12.2012).
220. Strategia naţională de descentralizare. http://www.descentralizare. gov.md /public /files /Strategia_Nationala_de_Descentralizare.pdf. (vizitat 04.12.2012).
221. Declaraţia finală a Conferinţei Internaţionale „Reforma de descentralizare: de la strategie la acţiuni”. http://www.descentralizare.gov.md/libview.php?l=ro&idc=249&id=1024. (vizitat 04.12.2012).
222. Programul de activitate al Republicii Moldova pentru anii de activitate 2015-2018. https://www.scribd.com/document/256045923/Program-de-guvernare-Chiril-Gaburici# scribd. (vizitat 15.12.2016).
223. Programul de activitate al Republicii Moldova pentru anii de activitate 2015-2018. http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/program-guvernare-strelet-2015-2018.pdf. (vizitat 15.12.2016).
224. Programul de activitate al Republicii Moldova pentru anii de activitate 2015-2018. http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_ _programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf. (vizitat 15.12 .2016).
225. Rusandu Ion. Rusu Rodica. Societatea civilă ca promotor al valorilor politice europene. În: Raporturile dintre stat și societatea civilă în Republica Moldova în contextul realizării reformelor democratice. Chișinău: F.E.–P. Tipografia Centrală, 2014. p. 60-77.

226. Sîmboteanu Aurel. Reforma administraţiei publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În: Administrarea publică. Nr.3, 2014. p. 16-28.
227. Hotărîrea nr. 198 din 23.04.2015 cu privire la modificarea Hotărîrii Guvernului nr. 122 din 18 februarie 2018. http://lex.justice.md/md/358225/. (vizitat 15.03.2017).
228. Premierul susține dialogul deschis și constructiv dintre Guvern și autoritățile locale. http://www.publika.md/premierul-sustine-dialogul-deschis-si-constructiv-dintre-guvern-si-autoritatile-locale_2846091.html. (vizitat 16.12.2016).
229. Acordul de asociere șchiopătează, iar diplomația economică, învechită. http://www.viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=132&id=5417&t=/STIRI-I-EVENIMENTE-IDIS/Agentia-pentru-solutionarea-contestatiilor-responsabilizeaza-actorii-din-piata-achizitiilor&t=/STIRI-I-EVENIMENTE-IDIS/Datoriile-fondului-locativ-fata-de-furnizorii-de-utilitati-bariera-pentru-reorganizarea-blocurilor-vechi-in-ACC&t=/STIRI-I-EVENIMENTE-IDIS/Acordul-de-asociere-chiopateaza-iar-diplomatia-economica-invechita. (vizitat 17. 12.2016).
230. Cole Gerard. Management. Teorie și practică. Chișinău: I.E.P. Știința, 2006. 443 p.
231. Nistiriuc Irina. Evoluția culturii organizaționale în contextul tranziției de la administrația publică locală etatistă la administrația publică locală autonomă în Republica Moldova. În: Creșterea impactului cercetării și dezvoltarea capacității de inovare. Chișinău: CEP USM, 2011. p. 337-339.
232. Evaluarea culturii organizaționale la SC H&NACTIVE TRADING SRL. http://www.scritub.com/economie/business/LUCRARE-DE-DISERTATIE-EVALUARE55482.php. (vizitat 03.10.2016).
233. Evaluarea și modelarea culturii organizaționale. http://www.stiucum.com/management/management-strategic/72/evaluarea-si-modelarea-culturi82666.php. (vizitat 03.10.2016).
234. Situaţia femeilor şi a bărbaţilor în poziţie de decizie în administraţia publică centrală. http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Egalitate%20de%20sanse/Studiu%20femeibarbati%20in%20pozitii%20de%20decizie%20in%20administratia%20publica_RO.pdf. (vizitat 15.02.16).
235. Terzi-Barbăroşie Daniela. Participarea femeii la viaţa publică şi politică din Republica Moldova. Raport elaborat în cadrul Parteneriatului Estic de Facilitare al Consiliului Europei, Chişinău: IESP, 2013. 54 p.
236. Doar 20 la sută din primarii aleşi sunt femei. În: Egalităţi fără disparităţi. Buletin Informativ. Nr. 2. Chişinău: IDIS „Viitorul”, 2016. 6 p.

237. Raportul Cancelariei de Stat cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2015. http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport cu_pri vire_la_functia_publica_si_statutul_functionarului_public.pdf. (vizitat 02.06. 2016)
238. Egalitatea între bărbați și femei în viața locală punct de interes major pentru administrația publică locală. http://ziuadecj.realitatea.net/administratie/egalitatea-intre-femei-si-barbati-in-viata-locala-punct-de-interes-major-pentru-administratia-publica-locala--137770.html. (vizitat 12.02.2016)
239. Abăluţă Oana. Dezvoltarea lidership-ului în administraţia publică locală din România în viitor. http://ramp.ase.ro/_data/files/articole/1_10.pdf. (vizitat 12.01.2016)
240. Sîmboteanu Aurel. Formarea şi dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administraţia publică din perspectiva edificării societăţii bazate pe cunoaştere şi valorilor euro-conforme. În: Administrarea publică. AAP: Chișinău, 2015. p.11-22.
241. Legea 158 din 04.07.2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public. http://lex.justice.md/md/330050/. (vizitat 11.05.2016).
242. Nistiriuc Irina. Rolul femeii în consolidarea culturii organizaționale în cadrul autorităților administrației publice locale. În: Tendințe contemporane ale dezvoltării științei: viziuni ale tinerilor cercetători. Chișinău: UnAȘM, 2016. p. 126-133.
243. Peisajul politic din Republica Moldova (V). Rolul și locul partidelor. http://www. timpul.md/articol/peisajul-politic-din-republica-moldova-(v)--rolul-i-locul-partidelor-55491.html. (vizitat 08.08.2016).
244. Clientelismul politic lasă fără bani localitățile Moldovei. În: Buletin Informativ 21-28 iulie 2016. http://www.calm.md/libview.php?l=ro&idc=66&id=3217. (vizitat 17.08.2016).
245. Descentralizarea, o idee națională: evoluțiile reformei și revoluțiile amînate. În: Buletin Informativ 29 iulie 5 august 2016. http://www.calm.md/libview.php?l=ro&idc =66&id=3255. (vizitat 17.08.2016)
246. Castrașan Tatiana. Rolul diverșilor actori în realizarea procesului de descentralizare administrativă. În: Administrarea publică. Revistă metodico-științifică trimestrială. aprilie-iunie 2016. Nr. 2 (90). Chișinău: AAP, 2016. p. 135-140.
247. Сморгунов Л. Альгин А. Барыгин И. Государственная политика и управление. http:// gpb22.narod.ru/smorgunov_1/chapter01.html. (vizitat 18.08.2016).
248. Malcoci Ludmila. Mocanu Victor. Premisele constituirii clasei medii în Republica Moldova. Studiu sociologic. Chișinău: Î.S. Tipografia Centrală, 2017. 168 p.
249. Roșca Alexandru. Valori liberale, migrație, consecințe. În: Migrație, diaspora, dezvoltare: noi provocări și perspective. Chișinău: Tipografia-Sirius, 2016. p. 14-21.

250. Carbunărean Florin. Relația cultură organizațională-conducere. https://www.academia.edu /5261220/Relatia_cultura_organizationala_si_conducerea_organizationala. (vizitat 19.08. 2016).
251. Roșca Ion Gh. Moldoveanu George. Tandemul cultură organizațională-birocrație în sectorul public. http://store.ectap.ro/articole/471_ro.pdf. (vizitat 19.08.2016).
252. Svetlicinîi Rodica. Considerațiuni generale privind cultura organizațională în organizațiile din sectorul public. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică). Nr.4 (LIX). Chișinău: USM, 2012. p. 66-72.
253. Tanțău Adrian Dumitru. Rolul culturii organizaționale în promovarea inovațiilor. http://www.managementmarketing.ro/pdf/articole/30.pdf. (vizitat 22.08.2016).
254. Introducere în managementul public. http://www.stiucum.com/management/management-social/Introducere-in-managementul-pu13446.php. (vizitat 03.03.2017).
255. Câmpeanu-Sonea Eugenia. Sonea Adrian. Evoluția culturii organizaționale-probleme de competență și structură. http://www.managementmarketing.ro/pdf/articole/24.pdf. (vizitat 22.08.2016).
256. Hener Gabriela. Abordarea startegică a conflictelor din perspectiva culturii organizaționale în organizații publice și private. Rezumatul tezei de doctorat. Cluj-Napoca, 2012. 27 p. file:///C:/Users/Ina/Desktop/hener_gabriela_rez_ro.pdf. (vizitat 22.08.2016).
257. Furtunescu Florentina. Importanța cunoașterii culturii organizaționale pentru managerii din sistemul de sănătate. https://www.emcb.ro/article.php?story=20081128140231302. (vizitat 22.08.2016)
258. Managerul - element central al identității, imaginii și culturii organizaționale. http:// coaching-vision.ro/managerul-element-central-al-identitatii-imaginii-si-culturii-organizationale/. (vizitat 22.08.2016).
259. Pau Adriana. Rolul orientării spre inovare în cadrul unei organizații. În: Managementul intercultural. Volumul XIII. Numărul 1(23), 2011. http://www.mi.bxb.ro/wp-content/uploads/2012/Articole/Art3-23.pdf. (vizitat 22.08.2016).
260. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale. http://www.serviciilocale.md/download.php?file=cHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8xNzI 0OV9tZF8zLnBkZg%3D%3D. (vizitat 15.03.2017).
261. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrative-teritoriale în Republica Moldova.http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Raport%20privi nd% 20opti unile%20de%20reforma%20administrativ%20teritoriala%20a% 20Republicii% 20Moldova_24_03_2015.pdf?download. (vizitat 15.03.2017).

262. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/actualizat_str_2016-2020 _2.pdf. (vizitat 26.08.2016).
263. Împreună pentru performanțe în guvernarea locală 2014-2015. 10 ani de performanțe și istorii de succes. Programul bunelor practici ale Autorităților Publice Locale din Moldova. file:///C:/Users/Admin/Downloads/5162306_md_prospect_2016_.pdf. (vizitat 03.10.2016).
264. O antologie a bunelor practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova. file:///C:/Users/Admin/Downloads/4952306_md_antologie_2015.pdf. (vizitat 03.10.2016).
265. Interdependența dintre managerul public și cultura organizațională în instituțiile publice. http://documents.tips/documents/teza-de-an-2012interdependenta-dintre-manger-peblic-si-cultura-organizationala-in-institutiile-publice.html. (vizitat 05.10.2016).
266. Raboca Horia Mihai. Măsurarea satisfacției clienților serviciilor publice. Cluj-Napoca: Accent, 2008. 246 p.
267. Cărbunărean Florin. Jimborean Ovidiu Dorin. Performanță și capacitate în administrația publică locală. Cluj-Napoca: Studia, 2010. 188 p.
268. După exact doi ani de la al treilea mandat, Chirtoacă a fost suspendat din funcţie. https://deschide.md/ro/stiri/social/15534/NEWS-ALERT-Dup%C4%83-fix-doi-de-la-al-treilea-mandat-Chirtoac%C4%83-a-fostsuspendat-din-func%C5%A3ie.htm.(vizitat 05.06.2018)
269. Nistor Grozavu, primar interimar cu acte în regulă. Fostul viceprimar a intrat repede în rolul de şef în capitală. http://protv.md/stiri/actualitate/nistor-grozavu-primar-interimar-cu-acte-in-regula-fostul-viceprimar---1974601.html. (vizitat 06.06.2018).
270. Silvia Radu este noul primar interimar al Capitalei, iar consilierul PPEM, Ruslan Codreanu, a fost numit viceprimar. https://www.publika.md/silvia-radu-este-noul-primar-interimar-al-capitalei-iar-consilierul-ppem-ruslan-codreanu-a-fost-numit-viceprimar_2985888.html. (vizitat 10.06.2018).
271. Analiza instituțională în vederea reorganizării primăriei. http://www.moinesti. ro/fisiere/ userfiles/analiza_inst.pdf. (vizitat 05.10.2016).

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

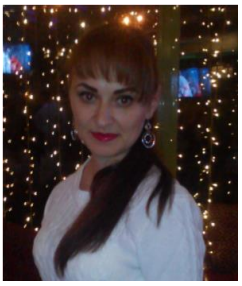
NISTIRIUC Irina

06 februarie 2017

Curriculum vitae

INFORMAŢII PERSONALE

Irina Ceacîr



mun. Chişinău (Republica Moldova)

060718787

EXPERIENŢA PROFESIONALĂ

Sept 07–Oct 08

Secretar al Consiliului Comunal Petreşti
Primăria, com. Petreşti, rn. Ungheni (Republica Moldova)

Feb 09–Feb 09

Specialist principal Direcția resurse umane,relații cu publicul și mass-media
Consiliul Coordonator al Audiovizualului, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Feb 11–Nov 11

Şef Serviciu Relaţii Externe şi Integrare Europeană
Consiliul Coordonator al Audiovizualului, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Sept 10–Iun 11

Lector universitar
Universitatea de Stat din Moldova, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Sept 11–Iun 14

Lector universitar
Academia Militară a Forţelor Armate ,,Alexandru cel Bun,,, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Iul 14–Iul 15

Administrator
Trabo Plus SRL, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Sept 16–prezent

Asistent universitar
Academia Militară a Forţelor Armate ,,Alexandru cel Bun,,, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Ian 17–prezent

Cercetător ştiinţific stagiar
Centrul Cercetări Politice şi Relaţii Internaţionale, mun. Chişinău (Republica Moldova)

EDUCAŢIE ŞI FORMARE

Sept 02–Iul 06

Diploma de licenţă în administraţie publică
Universitatea de Stat din Republica Moldova, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Sept 08–Iul 10

Diplomă de master în ştiinţe politice
Universitatea de Stat din Moldova, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Oct 10–prezent doctorandă

Institutul de Cercetări Juridice şi Politice, mun. Chişinău (Republica Moldova)

Curriculum vitae Irina Nistiriuc

Limba maternă: Limba română

Alte limbi străine cunoscute: limba rusă-intermediar

limba franceză-intermediar

limba engleză-preintermediar

Competenţe de comunicare

- bune abilităţi de interacţiune într-un mediu social - rezultatul experienţei la funcţia de lector universitar
- bune abilităţi de comunicare - dezvoltate pe parcursul activităţii de predare

Competențe organizaţionale/manageriale

- bune competenţe organizaţionale dobîndite pe parcursul exercitării funcţiei de secretar al Consiliului comunal și administrator