

Guvernul Republicii Moldova
Academia de Administrare Publică

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale conferinței științifico-practice
cu participare internațională
19 mai 2017*

CHIȘINĂU,
2017

COLEGIUL REDACȚIONAL

Oleg BALAN - doctor habilitat, profesor universitar, rector al Academiei de Administrare Publică

Andrei GROZA - doctor, conferențiar universitar, prim-prorector al Academiei de Administrare Publică

Aurel SÎMBOTEANU - doctor, conferențiar universitar, prorector al Academiei de Administrare Publică

Ion GUCEAC - doctor habilitat, profesor universitar, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei

Ion DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, director al Departamentului studii superioare de master

Aurelia ȚEPORDEI - director al Departamentului dezvoltare profesională

Silvia DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef al Direcției știință și doctorat

Angela ZELENSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe administrative

Silvia GORIUC - doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe juridice

Tatiana TOFAN - doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei economie și management public

Thomas SCHMITZ - doctor, profesor, expert al Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GLZ)

Ana GOREA - doctor, conferențiar universitar, Catedra științe politice și relații internaționale

Mihai MANEA - șef al Secției activitate editorială

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Teoria și practica administrării publice,” conferință științifico-practică (2017; Chișinău). Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 19 mai 2017, Chișinău / col. red.: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău: AAP, 2017. – 634 p.

Antetit.: Acad. de Administrare Publică. – Bibliogr. la sfârșitul art. – 200 ex.

ISBN 978-9975-3019-6-1.

351/354(082)

T 43

Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul expunerii.

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ PARTICIPĂ PRIN CERCETARE LA EDIFICAREA SOCIETĂȚII BAZATE PE CUNOAȘTERE

CUVÂNT ÎNAINTE

Oleg BALAN,
rector al Academiei de Administrare Publică,
doctor habilitat, profesor universitar

Academia de Administrare Publică este primul facilitator național la dezvoltarea științei administrației prin efectuarea de cercetări științifice interdisciplinare în domeniul teoriei și practicii administrației publice, reglementărilor juridice ale activității administrative, managementului public, sistemelor informaționale din serviciul public, cooperării și întreținerii relațiilor internaționale în domeniul administrației publice. Prin cercetările efectuate, Academia contribuie la crearea suportului științific pentru desfășurarea reformei administrației publice, elaborării de noi forme și metode de administrare, care au menirea să asigure eficiența activității autorităților publice.

Pe parcursul celor douăzeci și patru de ani de activitate Academia de Administrare Publică, în calitate de instituție de învățământ superior și de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, a acumulat o bogată experiență de organizare a activității științifice. Activitatea de cercetare științifică se efectuează în cadrul catedrelor, laboratoarelor, altor unități structurale, în domeniul profilurilor științifice acreditate. Academia de Administrare Publică este membru de profil al Academiei de Științe a Moldovei și, în această calitate, realizează mai multe proiecte investigaționale în domeniul administrației publice locale și dezvoltării regionale, aducându-și, astfel, contribuția la soluționarea problemelor existente în aceste domenii.

Astfel, în prezent sunt în desfășurare câteva proiecte de cercetare, tematica cărora este într-o strânsă conexiune cu procesele reformatoare din administrația publică. Unul din ele este proiectul *„Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană”*. Echipa de cercetare și-a propus realizarea unui studiu complex al organizării și funcționării autorităților publice locale din Republica Moldova și identificarea, în baza acestuia, dar și a unei analize comparative cu sistemele de administrație publică locală din unele țări ale Uniunii Europene, a soluțiilor de îmbunătățire a activității autorităților administrației publice locale autohtone.

Un alt proiect instituțional în desfășurare este *„Managementul dezvoltării regionale privind diminuarea disparităților interregionale în cadrul Republicii Moldova prin prisma noii politici de coeziune europeană”*. Tematica investigațională a acestui proiect este foarte actuală, dat fiind faptul că reducerea disparităților existente la nivel regional este un obiectiv-cheie al Guvernului Republicii Moldova, care derivă din prevederile Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Rezultatele cercetărilor științifice realizate de cadrele științifico-didactice, doctoranzii și masteranzii Academiei sunt comunicate la sesiuni și conferințe științifice instituționale, naționale și internaționale, publicate în reviste și culegeri științifice de specialitate din țară și din străinătate. A devenit o frumoasă tradiție organizarea, de rând cu alte activități cu ca-

racter științific, a conferințelor științifice anuale dedicate aniversării fondării Academiei și discutarea în cadrul lor a problemelor actuale privind teoria și practica administrației publice.

Actuala Conferință științifico-practică internațională reunește cu diverse comunicări peste o sută de cercetători din cadrul Academiei, autorităților administrației publice centrale și locale, altor instituții de învățământ superior din țară, dar și din instituții similare din străinătate.

În cadrul sesiunii plenare sunt examinate problemele cu privire la provocările reformei administrației publice în Republica Moldova la nivel local, unele reflecții privind omul, societatea, statul în calitate de categorii constituționale perene, investigate și prezentate de cercetătorii autohtoni, iar aspectele comparate privind tendințele și perspectivele descentralizării puterii în Ucraina sunt prezentate de cercetătorii Institutului Regional de Administrare Publică din Odesa al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei.

Cele șase ateliere tematice din cadrul Conferinței cu participarea cercetătorilor din țară și de peste hotare vin să diversifice și să concretizeze problemele teoriei și practicii administrației publice, reieșind din particularitățile științei administrației și interconexiunea acesteia cu domeniile științifice adiacente, cum ar fi dreptul, economia, sistemele informaționale din sfera administrativă, dar și din solicitările practicii administrative, care necesită asistență științifico-metodologică.

Problematica științifică din cadrul atelierelor prevede examinarea subiectelor privind reformarea administrației publice în contextual proceselor integraționiste europene, problemele actuale ale științei politice și parcursul european al Republicii Moldova. Sunt actuale și subiectele ce țin de aspectele teoretico-conceptuale și practice privind edificarea statului de drept și modernizarea administrației publice, tendințele managementului public în contextual creării unui sistem administrativ bazat pe cunoaștere, rolul e-Guvernării în dezvoltarea administrației publice, precum și dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică.

Apreciem faptul că participanții la conferință manifestă un interes sporit nu numai față de diferite aspecte teoretico-conceptuale, dar și de aspectele aplicative privind activitatea administrativă în multitudinea manifestărilor sale interdisciplinare. Aceasta o deducem din tematica comunicărilor științifice inclusă în agenda conferinței, din spectrul larg al intereselor științifice ale cercetătorilor, care confirmă dorința lor fermă de a schimba lucrurile spre bine în administrația publică.

Ca și în cazul celor trei Forumuri științifice desfășurate la Academie pe parcursul anului universitar 2016-2017, dezbaterile problemelor și temelor enunțate în cadrul Conferinței științifice „*Teoria și practica administrației publice*” servește un bun prilej de a lansa în calitate de platformă de discuții în rândul mediului academic, funcționarilor practicieni din administrația publică centrală și locală, asupra celor mai stringente aspecte privind desfășurarea reformei administrației publice în Republica Moldova și identificarea soluțiilor pentru o mai bună derulare a acesteia.

Luând în vedere că materialele conferinței științifice inserate în prezenta culegere conțin diverse analize, opinii, poziții, concluzii și recomandări privind situația actuală și perspectivele reformei administrației publice din Republica Moldova, sperăm să fie utile pentru cercetătorii științifici din domeniu, tineretul studios, precum și pentru funcționarii publici practicieni.

ȘEDINȚA ÎN PLEN

PROVOCĂRILE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LA NIVEL LOCAL

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, it is revealed the importance of public administration reform for efficient management of public affairs and to ensure Moldova's European path. The author analyzes the areas of reform of local government and mentions the challenges that may arise. Depoliticization, clear delineation of powers and functions, and the insurance with all necessary resources and a body of highly qualified officials and well motivated are the main challenges for local government in the context of implementation of the Reform.

Keywords: public administration, strategy, reform, local authorities, challenges.

Reforma administrației publice în Republica Moldova este un deziderat indiscutabil, care derivă, în primul rând, din considerentul că autoritățile administrației publice sunt responsabili și promotorii reformelor în toate domeniile vieții sociale. Astfel, numai un sistem de administrare eficient cu un corp de funcționari responsabili și competenți poate asigura buna realizare a reformelor din societate.

Reforma administrației publice este condiționată și de implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În acest context, menționăm că, în conformitate cu prevederile articolului 21 din Titlul IV, Capitolul I Reforma administrației publice, cooperarea Republicii Moldova cu Uniunea Europeană „se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept, de a garanta faptul că instituțiile de stat funcționează în folosul întregii populații din Republica Moldova și de a promova dezvoltarea armonioasă a relațiilor dintre Republica Moldova și partenerii săi” [1].

În scopul oferirii serviciilor de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, articolul recomandă acordarea unei atenții deosebite segmentului de modernizare și dezvoltare a funcțiilor executive.

Articolul 22 din Titlul IV al Acordului specifică dimensiunile principale ale cooperării în domeniul administrației publice:

- dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent;
- modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernantei, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice;
- crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea efectuate în condiții echitabile și transparente;
- gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei;

- promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici [5].

Gestionarea eficientă a treburilor publice și realizarea cursului european al Republicii Moldova a impulsat elaborarea și adoptarea Strategiei de Reformă a Administrației Publice [4]. Trebuie să menționăm că este pentru prima dată când Strategia are o abordare complexă a sistemului administrației publice cu ambele sale componente: administrația publică centrală și administrația publică locală. Reformele sistemului administrativ realizate anterior au fost segmentare ceea ce, în opinia noastră, nu au dat rezultatele scontate.

Obiectivul general al Strategiei este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice.

Strategia se focusează pe cinci componente principale:

- responsabilizarea administrației publice;
- elaborarea și coordonarea politicilor publice;
- modernizarea serviciilor publice;
- managementul finanțelor publice;
- serviciul public și managementul resurselor umane.

Potrivit conținutului Strategiei, la prima etapă de implementare (2016-2018) aspectele de reformare, ce țin de administrația publică locală, vor fi focusate pe inventarierea și stabilirea prin lege a domeniilor de competență. Administrația publică locală urmează să fie ancorată pe deplin în procesul de reformă în cea de doua etapă de implementare a Strategiei (2019-2020). [4]

Astfel, în *Compartimentul I „Responsabilizarea administrației publice”, obiectivul specific 2* prevede crearea unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale. Acest obiectiv urmează a fi realizat prin:

- revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de transmitere sau delegare a competențelor către autoritățile publice locale;
- elaborarea și implementarea politicilor sectoriale în domenii pasibile descentralizării;
- consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice centrale și locale în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen.

O provocare pentru administrația publică locală poate fi delegarea competențelor. Această prevedere este reglementată de Legea nr. 435 privind descentralizarea administrativă [2] și Legea nr. 436 privind administrația publică locală. [3] Deși legislația prevede expres că delegarea de competență se realizează în mod obligatoriu cu transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente, practica autorităților locale demonstrează carențe în acoperirea financiară a acestor competențe. Drept exemplu poate servi recrutarea tinerilor pentru realizarea serviciului militar. Atribuțiile respective sunt îndeplinite, de regulă, de secretarul consiliului local suplimentar la sarcinile prevăzute de legislație, evident fără remunerație.

În condițiile prevăzute de Strategia de Reformă a Administrației Publice, dar și ale procesului de descentralizare lista atribuțiilor delegate ar putea să se completeze esențial în timp ce perspectiva creșterii bugetelor locale nu pare a fi promițătoare.

Obiectivul specific 3 al Compartimentului I vizează direct administrația publică locală și prevede consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice. Acest obiectiv urmează a fi realizat în Etapa I (2016-2018) și include:

- consultarea principalilor actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă, propuse

pentru implementare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare pentru identificarea modelului optim de organizare administrativ-teritorială;

- elaborarea conceptului și a foii de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare și analiză la nivelul întregii țări) de creare a unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală, bazate pe interesele și preferințele părților interesate, pe valori universale, cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială;

- elaborarea și promovarea pachetului de acte legislative și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova, care să asigure condițiile necesare pentru amalgamarea voluntară, cooperarea intermunicipală, delegarea anumitor competențe/funcții de către unele autorități publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale ce decid să se unească etc. [4]

Prevederile acestui obiectiv indică asupra necesității reformei administrativ-teritoriale, reformă necesară, dar abordată contradictoriu în societate.

Provocarea pentru autoritățile administrației publice locale, este că nu e gândită până la final. Realizarea obiectivului este preconizat până în 2018, iar în etapa a II-a, practic, nu sunt prevăzute careva activități, specificând doar alegerile locale din 2019. În aceste condiții optimizarea structurii sistemului administrativ ar putea rămâne doar la nivel de intenție. Activitățile de conștientizare a întregii societăți cu privire la necesitatea reformei administrativ-teritoriale nu trebuie să întârzie. Sunt necesare analize complexe cu implicarea mediului academic, a oamenilor de știință, a practicienilor avansați și a experților străini. Experiența altor țări arată că nu există o dimensiune optimală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau doi, la fel cum nu există nici cea mai bună structură administrativă, care ar avea o aplicare universală. Republica Moldova, fiind în căutarea unei structuri optime a administrației publice locale, este necesar de studiat cele mai eficiente modele de administrație publică locală, dar să creăm modelul ce ar corespunde specificului și particularităților țării noastre.

Experiența nereușită din perioada anilor 1999-2000 ne demonstrează că nu avem dreptul la eșec.

Reforma în domeniul administrației publice locale este stipulată și în Compartimentul III al Strategiei: *Modernizarea serviciilor publice*.

Organizarea și prestarea serviciilor publice la nivel local reprezintă atribuțiile principale ale autorităților publice locale reglementate prin cadrul legal. Lipsa resurselor financiare are un impact direct asupra cantității și calității prestării serviciilor publice. Trebuie să menționăm că în majoritatea localităților rurale lipsește serviciul de canalizare. În una din două localități lipsește serviciul de colectare a deșeurilor. Este nesatisfăcător și nivelul de asigurare cu apă potabilă a localităților rurale. În majoritatea localităților rurale infrastructura drumurilor este deplorabilă. Acestea sunt servicii vital necesare pentru populație, dar care fie că lipsesc, fie că sunt insuficiente sau de o calitate proastă.

În aceste condiții, Obiectivul general al Compartimentului Modernizarea Serviciilor Publice prevede: *dezvoltarea sistemului de prestare a serviciilor publice administrative la nivel central și local prin îmbunătățirea accesului la aceste servicii prin diverse modalități, eficienței prestării lor, reducerea sarcinilor administrative inutile și minimalizarea costurilor serviciilor atât pentru beneficiari, cât și pentru prestatori, și eficacității serviciilor, conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, asigurând un nivel stabil de calitate a serviciilor prestate*.

Pentru realizarea obiectivului general sunt elaborate două obiective specifice. Astfel, pentru perioada 2016-2018 (Etapa I) este planificat Obiectivul specific 1: *Asigurarea unei abordări*

coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice. Pe parcursul acestei etape va fi dezvoltat cadrul normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice și vor fi create capacități instituționale și fortificate capacitățile umane pentru implementarea inițiativelor de modernizare a serviciilor publice.

Obiectivul specific 2 prevede *creșterea calității și accesibilității serviciilor publice prin reîngineria proceselor operaționale și digitalizare, precum și prin crearea rețelei de centre universale de prestare a serviciilor publice.* Perioada de implementare a acestui obiectiv este planificată pentru întreaga perioadă de realizare a Strategiei. În viziunea noastră, obiectivele sunt generale și nu vor aduce plusvaloare pentru administrația publică locală, dar, mai ales, pentru populația din localitățile rurale.

O provocare care derivă din prevederile Compartimentului Modernizarea Serviciilor Publice este promovarea cooperării intercomunitare și regionalizarea serviciilor publice. În această situație apare însă întrebarea: cum pot fi regionalizate serviciile publice în structura actuală a sistemului administrativ? Accelerarea reformei administrativ-teritoriale în aceste condiții devine un deziderat. Experiența țărilor europene demonstrează că cooperarea intercomunitară este o soluție eficientă în organizarea serviciilor publice la nivel local. Pentru punerea în aplicare a acestui instrument însă este necesară elaborarea unui cadru regulatoriu perfect.

Managementul finanțelor publice este o altă provocare pentru administrația publică locală, în special *obiectivele specifice 5 și 6.*

Astfel, *obiectivul specific 5 prevede consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale prin:*

- dezvoltarea și consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor;
- consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul autorităților publice locale;
- crearea unui sistem/mecanism care să asigure acoperirea pierderilor bugetelor locale rezultate din scutirile/acțiunile/deciziile unilaterale venite din partea altor autorități publice (Parlament, Guvern, ministere etc.).

Prevederile acestui obiectiv pot fi realizate în condițiile unei descentralizări veritabile. În acest context reforma administrației publice trebuie să fie realizată având la bază principiul autonomiei locale și descentralizării.

Obiectivul specific 6 prevede delimitarea proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv pe domenii (public și privat) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului.

În acest context activitățile se vor concentra pe:

- elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale;
- inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale;
- dezvoltarea capacităților autorităților publice locale de administrare a patrimoniului prin elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului;
- elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului.

Realizarea acestor măsuri necesită voință atât din partea autorităților publice centrale cât și locale.

Compartimentul 5 Serviciul Public și Managementul Resurselor Umane reprezintă o reală provocare pentru administrația publică locală în condițiile actuale. Motivarea joasă, nivelul spo-

rit de fluctuație a angajaților din cadrul autorităților publice locale, nivel de competență scăzut, protecționismul vor crea dificultăți în realizarea obiectivelor acestui compartiment. Profesionalizarea serviciului public, promovarea principiului meritocrației sunt o provocare pentru autoritățile publice locale.

Concluzii.

Depolitizarea, delimitarea clară a competențelor și a funcțiilor, precum și asigurarea cu toate resursele necesare și un corp de funcționari cu înaltă calificare și bine motivați sunt principalele provocări pentru administrația locală, în contextul punerii în aplicare a reformei administrației publice.

Reforma administrației publice nu este un document static. Pe parcursul implementării pot interveni completări, ajustări în scopul îmbunătățirii organizării și funcționării sistemului administrației publice din Republica Moldova.

Reforma administrativ-teritorială este o condiție pentru înregistrarea rezultatelor reformei administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.185-199/442 din 18.07.2014.
2. Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Publicat: 02.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31.
3. Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Publicat: 09.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35.
4. Strategia de Reformă a Administrației Publice 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr.911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264.
5. BOȚAN, Igor, Prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană. Ghid. Editura Arc, Chișinău, 2014, 98 p.

EVOLUȚIA STATULUI ÎN CONCEPȚIA CONTEMPORANĂ

Ion GUCEAC,
doctor habilitat, profesor universitar,
membru-corespondent
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

In the present study is examined the evolution of the state in contemporary conception that has a multifunctional character. Contemporary state is an effect of political progress and restructurings that has occurred in society. The modern state contributes to the harmonious formation and development of the person. In this context, the functions of the contemporary state and its influence on the democratic development of society are highlighted.

Keywords: *state, political association, universal organization, conducting institution, legalized organ, political progress, legality, legitimacy.*

În secolul al XXI-lea, omenirea intră într-o fază calitativ nouă a dezvoltării sale, nutrind speranța că secolul al XXI-lea va deveni o nouă eră de cooperare globală. În acest context, în fața științelor juridice, rămâne în prim-plan problema identificării căilor de dezvoltare a fenomenelor, relațiilor și instituțiilor sociale, abordarea complexă a unor noțiuni fundamentale perene. Una dintre aceste probleme este cea a statului.

Concepția contemporană a statului are un caracter *multifactorial* (plurifactorial). În doctrina statului multe școli pornesc, în primul rând, de la faptul că statul este o uniune determinată de oameni, *asociație* rezultată din necesitatea de a trăi împreună pe un teritoriu anume (în hotarele de stat), iar orice cooperare are nevoie de reglementarea activității în comun, a relațiilor dintre oameni și grupurile lor, care au diverse interese. Acestea și constituie temelia unui stat ca *asociație politică*, care în politologie uneori e numit „stat în sensul larg al cuvântului”, deosebit de stat în sens restrâns (organizație de stat, sistem de instituții abilitate cu putere supremă pe un anumit teritoriu, aparat de stat). Caracterul politic al asociației de stat este condiționat, pe de o parte, de asimetria socială a oricărei societăți (clase, straturi sociale, diverse grupuri de populație și reprezentanții lor – grupe de presiune), în urma cărui fapt reglementarea relațiilor dintre acestea capătă caracter politic, iar, pe de altă parte, de necesitatea executării „treburilor comune”, de care au nevoie în aceeași măsură toate clasele și straturile sociale (de exemplu, protecția mediului, organizarea comunicației, depășirea calamităților naturale) și care decurg din interesele comune ale tuturor straturilor populației și „membrilor” organizației de stat.

Apreciind statul ca *asociație politică*, nu putem, astfel, să-l caracterizăm doar ca instituție a consensului (a armoniei), iar, pe de altă parte, să-l identificăm cu societatea în general.

În al doilea rând, statul este o *organizație* în societatea unei anumite țări (orice comunitate presupune o oricare organizație). Specificul acestei organizații constă în faptul că statul este unică organizație *universală* din țară, creată inclusiv în baza diviziunii administrativ-teritoriale (doar în state foarte mici precum Tuvalu, în care numărul populației oscilează la circa 10 mii de persoane, această diviziune nu există) [1] pe calea înregistrării membrilor asociației politice la locul de trai, instituției cetățeniei și apatridiei (persoane străine, persoane fără cetățenie etc.), cu statut politic diferit al acestor persoane etc. Fiecare individ, aflat temporar sau permanent pe teritoriul țării, este într-un fel membru, subiect al acestei organizații, beneficiază de anumite drepturi (de

exemplu, dreptul la muncă sau inviolabilitatea persoanei) sau are anumite îndatoriri față de țara în care se află. Toate cele menționate se referă și la persoanele juridice (instituții, organizații, uniuni înregistrate în statul dat care au drepturi și obligații față de acesta).

Statului-organizație, ca și oricărei uniuni, îi sunt proprii elemente cu caracter liber (de exemplu, se poate renunța la cetățenie, deși în mai multe state cu consimțământul șefului statului sau al altor organe de stat străinii și apatrizii pot să părăsească liber țara, dar nu pot să intre liber în ea etc.), dar totuși organizația „stat” se construiește, de obicei, pe principiul *obligativității*. Toate persoanele care se află pe teritoriul statului, indiferent dacă doresc sau nu, trebuie să se supună puterii acestei organizații, să respecte legile statului. Pentru încălcarea legilor (în caz de infracțiuni), toate persoanele (nu doar cetățenii) trebuie să fie pedepsite. Aceste sancțiuni nu le poate pronunța altă organizație.

Pentru a se elibera „de dependența față de statul” țării date, persoanele trebuie să renunțe la cetățenia acestuia (ea fiind condiționată de anumite circumstanțe) și să părăsească teritoriul, dar dacă rămân pe acest teritoriu, ele cad sub incidența legislației acestuia, dar cu unele particularități (eliberarea de serviciul militar, de unele impozite etc.). Dacă cetățeanul se află peste hotare, chiar dacă are acolo viză de reședință, asupra lui se răspândesc legile statului său.

În al treilea rând, statul este o instituție politică de reglementare, *instituție de dirijare* din societatea dată. Acesta satisface cerințele societății din momentul în care el s-a stratificat (divizat pe clase, grupuri sociale ș. a.) în integrare, organizare și administrare. Aparatul lui, într-adevăr, se produce parțial ca o „mașină”, deși aceasta este departe de a fi caracteristica lui principală. Mai devreme am afirmat că statul reglementează relațiile (dar nu pe toate) sociale dintre oameni și grupurile lor (nu numai sociale, dar și pe altele).

Exercitând direcțiile principale ale activității (funcții la care ne vom referi în continuare), luând decizii principiale, statul (conducătorii aparatului de stat), în primul rând, reprezintă interesele acelor straturi sociale (forțe), care au mai multe posibilități de presiune asupra puterii în vederea asigurării intereselor lor. Aceasta este clasa dominantă economic, social și politic: proprietarii de sclavi în Epoca antică (la ei aderau, cu anumite scopuri, oamenii liberi), în Evul Mediu feudalii (laici și spirituali), păturile avute ale populației (burghezia) în etapele incipiente de dezvoltare a capitalismului, în condițiile dreptului electoral cenșitar, când drepturile electorale depindeau, în ultimă instanță, de proprietatea deținută și de alți factori care, în definitiv, aveau un caracter economic. Pătura socială dominantă poate fi o grupare semifeudală împreună cu marea burghezie dospită pe privilegiile de stat (de exemplu, profitul de la petrolul aflat în proprietatea statului în unele țări arabe). Un strat social dominant poate fi așa-numita burghezie națională (în trecut în India), autocrația proburgheză (în trecut în țările totalitare de orientare capitalistă din Africa).

Pentru această clasă statul are o importanță deosebită în calitate de *arbitru* social-politic în comunitate. Aceasta este esența regulatoare a statului în societate, deși funcția nu se reduce la arbitraj. Teoretic, conform normelor statului democratic, acest arbitraj trebuie să fie nepărtinitor, de aceea sunt create mecanisme speciale (de exemplu, judecătoria independentă ale cărei decizii sunt incontestabile, inclusiv pentru alte ramuri ale puterii de stat), dar în practică, după cum am atenționat, în virtutea cauzelor legate de diverse forțe economice și politice ale unor grupări din societate, acest arbitraj nu este chiar atât de imparțial. Astfel, statul este un arbitru care acționează, în primul rând, în interesul celor mai puternice clase, grupuri interesate, în al doilea rând, apără de lipsuri excesive straturile cele mai sărace și vulnerabile ale societății (de exemplu, chiar și în antichitate sclavii puteai fi vânduți numai cu familiile, în societatea de astăzi există indemnizații de stat pentru șomaj, pensii etc.) și, în sfârșit, funcția de intermediere în interesele întregii societăți, pentru a nu admite confruntări sociale, a preveni anarhia și dezintegrarea societății, asigurând solidaritatea socială.

În al patrulea rând, indiciul principal al statului este *puterea* (de stat, publică) deosebită. Pute-rea de stat, exercitată de către un aparat enorm și ramificat, este *universală*. Ea se extinde asupra tuturor membrilor societății din țara dată și asupra cetățenilor care locuiesc în afara hotarelor sale (în continuare ne vom referi detaliat la puterea de stat și organele sale). Această putere este independentă juridic de orice altă putere din interiorul și exteriorul țării: fiecare stat dispune de suveranitate, are dreptul să aplice constrângerea. Sfera sa de acțiune se extinde asupra averii, libertății, uneori chiar asupra vieții omului (în mai multe țări pedeapsa capitală este interzisă, iar unele sisteme juridice prevăd răspunderea penală nu doar pentru persoane fizice, dar și pentru cele juridice).

Aceste posibilități de influențare sunt condiționate de faptul că statul este un organ *legalizat și legitim de constrângere*. Legalizarea constrângerii de stat se realizează, pe lângă constituție, și de multe alte izvoare de drept (de exemplu, răspunderea materială este fixată în Codul civil, cea penală - în Codul penal, cea contravențională în Codul contravențional etc.). Legitimitate (de asemenea, este o legalizare, dar acestui termen i se conferă un sens mai larg) înseamnă recunoașterea de către populație a puterii de stat existente, prin urmare, și a constrângerii de stat, pe care acesta o aplică la necesitate ca fiind întemeiată, echitabilă și rațională.

Între legalizare și legitimizare sunt posibile discrepanțe: poporul poate să nu confirme puterea legală de stat instituită în corespundere cu normele constituției, s-o considere inechitabilă, fapt ce poate cauza schimbarea ei pe cale pașnică sau violentă. Ba din contra, puterea de stat legitimă și constrângerea legitimă (din punctul de vedere al poporului) pot să persiste o perioadă de timp nelegalizate de actele normative (de exemplu, unele regiuni eliberate din China, Angola, Guineea-Bissau până la formarea statelor respective) [2].

Mărturie a legitimității puterii de stat (corespunzător a dreptului său la constrângere) pot servi și datele de opinie publică, sondajele reprezentative, anchetările, dezbaterile naționale și locale asupra diverselor probleme. Totodată, este deosebit de important a stabili dacă constrângerea de stat, măsurile sale împotriva societății în genere (de exemplu, interdicerea temporară a dreptului la întrunire) sau a unor grupuri sociale (interdicția de a desfășura congrese de către extremiști) corespund unor sarcini generale mai importante ale societății (și nu doar de pe pozițiile majorității, dar și de pe pozițiile protecției drepturilor minorității), cât de adecvate sunt aceste măsuri valorilor general umane.

Se consideră că un stat există doar atunci când este întemeiat pe drept, iar dreptul, după cum am remarcat, poate fi doar echitabil (spre deosebire de lege). Echitatea, desigur, este ideea dreptului, principala cerință față de acesta, însă în realitate nu putem reduce dreptul doar la echitate.

Din perspectiva faptului că statul este supus unui proces continuu de metamorfoză, constatăm că acesta nu poate evita anumite transformări mai mult ori mai puțin profunde. În acest sens, statul nu este „o formă instituțională atemporală și universală...” [3]. Statul contemporan este un rezultat al modificării mentalității oamenilor, al percepției nu doar a valorilor umane universale din trecut, începând cu sec. al XVII-lea - al XVIII-lea, dar și a celor noi, create în sec. al XX-lea. De asemenea, statul este un efect al progresului politic pe arena internațională, dar, în primul rând, al restructurărilor care s-au produs în societatea însăși din sec. al XX-lea. Aceste mutații au fost determinate de dezvoltarea sa în secolele precedente, fiind consecința unor modificări evolutive care, în ultimă instanță, s-au dovedit a fi transformări de esență, revoluționare a concepției însăși a statului și a statului existent real în multe țări.

La începutul secolului al XXI-lea, ca și întreaga civilizație, Republica Moldova se confruntă cu noi și tot mai complicate dificultăți, provocări și amenințări, considerate „maladii ale sistemului administrării de stat și a dreptului constituțional” [4].

Aceasta se datorează în mare parte faptului că Republica Moldova, ca și alte state postsozialiste, trece printr-o fază dificilă de dezvoltare – tranziția de la un regim totalitar la statul de drept. Criza economică, criza financiar-monetară, energetică, alimentară, accentuarea contradicțiilor sociale sunt doar câteva dintre problemele de o gravitate extremă care s-au acumulat la ora actuală în lume, astfel încât tot mai multe state au conștientizat necesitatea unor reforme radicale.

Pentru astfel de situații, odată ce sistemele de guvernare sunt incapabile să riposteze provocărilor cauzate de transformările vertiginoase în timp, Alvin Toffler a introdus conceptul de „povara deciziei”, considerat de el ca fiind „de importanță crucială pentru înțelegerea democrației”. În opinia acestuia, orice societate, pentru a putea funcționa, are nevoie de o anumită cantitate de decizii politice de calitate. Cu cât este mai mare numărul deciziilor necesare pentru conducerea unei societăți, varietatea, frecvența și complexitatea acestora, cu atât este mai grea „povara” deciziei politice pe care societatea respectivă o poartă [5].

Toffler credea că o povară mai grea trebuie să se „distribuie printr-o mai largă participare democratică”, drept urmare, atunci când povara decizională a sistemului social crește, democrația „nu este o chestiune de alegere, ci o necesitate a evoluției, fără de care sistemul nu poate să funcționeze” [6].

În opinia noastră, un stat modern prin definiție este un stat democratic, laic, de drept ce corespunde valorilor umane universale din trecut (de exemplu, libertatea) și celor mai noi, din sec. al XXI-lea (de exemplu, echitatea socială). El poate să preia chiar și veșmântul monarhiei (parlamentare), după cum demonstrează experiența Marii Britanii sau a Japoniei, însă în toate condițiile reducând relațiile sociale: acesta, pe de o parte, nu încorsetează direcțiile principale ale autodezvoltării societății, iar, pe de altă parte, nu permite ca această autodezvoltare să ia amploarea ce ar regenera în anarhie și dezmembrarea societății.

Actualmente, statele naționale traversează așa-numita globalizare. Procesele de globalizare, constituirea societății informaționale preschimbă rapid tabloul lumii contemporane. Spațiul unic global, economic, politic, migraționist etc. conduce, printre altele, și la evoluția statului, a formei și tipului acestuia. De exemplu, Ș. Kafren recomandă trei scenarii posibile de evoluție a statului: dizolvarea statului național (un fel de Evul Mediu nou); statul național flexibil; statul-națiune transformat [7]. O tipologizare asemănătoare este sugerată de E. G. Ponomariova, care evidențiază statul premodern, modern și postmodern [8]. B. A. Gal identifică trei modele pe care le poate prelua statul nou: rețeaua internațională (o intersecție complexă a diverselor rețele, a corporațiilor transnaționale), imperiul mondial și statul mondial (sau federația mondială) [9]. Această viziune este acceptată și de L. E. Grinin, după care statul, „în calitate de unitate principală și subiect al procesului istoric, începe să cedeze treptat loc unor unități mai mari” [10].

Acestea sunt modelele de bază ale unei posibile transformări a statului contemporan. În același timp, trebuie să accentuăm că în niciun caz nu poate fi vorba despre dispariția statului în general, deoarece, în pofida oricăror transformări în cadrul relațiilor interstatale, statul național se menține pentru mult timp un actor de bază pe arena mondială.

Statele sunt și vor rămâne entități dominante în afacerile mondiale. În acest sens ele întrețin armate, desfășoară activități diplomatice, negociază tratate, poartă războaie, supraveghează organizațiile internaționale, influențează și configurează ... producția și comerțul, asigură securitatea externă și internă [11]. În consecință, conținutul normativ al constituțiilor necesită un proces constant de perfecționare. De asemenea, în doctrina dreptului constituțional este promovată ideea constituționalizării dreptului [12].

În ultimele decenii, majoritatea tezelor de doctor sau doctor habilitat în domeniul dreptului public, susținute în Republica Moldova, „abundă” în propuneri de lege ferenda de modificare a

Constituției. Cu regret, constituantul rareori ține cont de aceste propuneri novatoare, ignorând, astfel, misiunea științelor juridice, în special a științei dreptului constituțional, de soluționare doctrinară a constituționalității sau neconstituționalității normelor juridice în vigoare, fundamentarea necesității ajustării și modelării unor construcții normative noi. De aici apare și necesitatea constituționalizării, care este un proces de perfecționare instituțională și normativă a statului și dreptului respectiv.

Doar așa statul modern poate fi obligat să servească omul în modul cel mai abil, să contribuie la formarea și dezvoltarea armonioasă a persoanei în condițiile unei societăți libere, pluraliste, postindustriale, bazate pe cunoaștere.

BIBLIOGRAFIE

1. Constitution of Tuvalu. <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/tuvalu.pdf>.
2. Ion Guceac. Omul, societatea, statul: categorii constituționale perene. Editura Universul Juridic, București, 2017, p.188-193.
3. A. Supiot. Homo Juridicus. Eseu despre funcția antropologică a dreptului, București, Roseti Educațional, 2011, p. 235.
4. Воробьев В. П., Куриц С. Я. Патологии государственного уровня. În: „Независимая газета” din 28.10.2011. http://www.ng.ru/ideas/2011-10-28/5_patologii.html, vizitat la 18.09.2016.
5. A. Toffler. Al treilea val. Editura Politică, București, 1983, p. 587.
6. Ibidem, p. 588.
7. S. Coughlan. Is there a future for the nationstate in an era of globalization? If so, what future? — www.shaneland.co.uk/academic/ma/globalisationessay1pdf.
8. Е. Г. Пономарева. Суверенитет в условиях глобализации, „Свободная Мысль”. 2007, № 11, p. 97.
9. Б. А. Галь. Общество и государство: модели развития в постнациональной ситуации, www.polite.com.ua/library/4080-.html.
10. Л. Е. Гринин. Глобализация и проблемы национального суверенитета, „Вызовы современности и философия: материалы „круглого стола”, посвященного Дню философии ЮНЕСКО”. Общ. ред. И. И. Ивановой. Бишкек, 2004, p. 45.
11. S. Huntington. Ciocnirea civilizațiilor și refacerea ordinii mondiale. București, Litera internațional, 2012, p. 38.
12. В. И. Крусс. Конституционализация права: основы теории. Москва, Норма, 2016.

Децентрализация тесно связана с реализацией принципа subsidiarity, предусма-

тривающего распределение властных полномочий между административными уровнями, согласно которому предоставление управленческой услуги максимально приближается к ее непосредственному потребителю [5]. Применение этого принципа означает принятие решений на самом низком из возможных уровней. Передача функции на более высокий уровень возможна только в случае, если ее реализация на этом уровне будет более эффективной. Фактически это означает развитие системы управления не сверху вниз, а снизу вверх.

Однако принцип субсидиарности имеет свои ограничения, связанные с необходимостью обеспечения системы национальной безопасности. Так, он не может быть критерием трансформаций в соответствии с европейскими моделями в силовых и внешнеполитических институтах, таких как Министерство обороны, Служба безопасности Украины, МВД и МИД.

Децентрализация не может быть альтернативой эффективному централизованному управлению. Далеко не все задачи могут или должны быть децентрализованными - соответствующий баланс централизации и децентрализации является ключевым фактором эффективного функционирования системы государственного управления. Децентрализация является формой автономии, а не независимости. Децентрализованные общины остаются интегрированными в государство, которое осуществляет контроль за законностью их действий, но не занимается каждым их шагом. [6]

Переход к децентрализованному управлению является характерным признаком для большого количества как развитых, так и развивающихся стран. Этот процесс обусловлен стремлением к повышению эффективности предоставления государственных услуг, устранению макроэкономической нестабильности и ускорению экономического роста.

Необходимость децентрализации власти следует из региональной дискретности, неравнозначности регионов по факторам и задачам их развития, вследствие чего любая государственная политика строится дифференцированно в региональном аспекте. [4]

С 70-х гг. XX в. процесс децентрализации, который предусматривал расширение полномочий местных органов власти в финансово-бюджетной сфере, начался во многих унитарных странах. По данным Всемирного банка, 63 из 75 развивающихся стран в середине 90-х гг. XX в. осуществили шаги в направлении децентрализации. [2] Этого не избежали и крупные развитые государства, которые считались оплотом централизованного устройства - Великобритания, Португалия и Франция. [7]

Одним из аргументов в пользу осуществления децентрализационных реформ является повышение эффективности деятельности как центральных, так и местных органов власти, а также создание благоприятных условий для экономического развития. К тому же, передача полномочий и обязанностей на местный и региональный уровни является признаком гражданского общества. Принимая на себя ответственность за политическое строительство, гражданин может отождествлять себя со своей местной или региональной властью, что является существенным элементом легитимности государства. С этой точки зрения децентрализация улучшает демократическую организацию государства в целом, является предпосылкой демократического развития государства и гражданского общества. [6]

Децентрализация - это ключевой компонент «Хорошего управления». Децентрализованное управление, если только для него обеспечены необходимые условия, показало себя менее громоздким и более практичным, чем централизованное. Немаловажную роль в этом сыграла финансовая самостоятельность громад, когда местные налоги практически полностью аккумулируются в региональных бюджетах, а в государственный бюджет

- только в некоторых случаях, главным образом для реализации широкомасштабных программ, предоставляет регионам поддержку. Идеи фискальной автономии прочно прижились на европейском континенте.

Курс на децентрализацию государственного управления определяет немалые перспективы развития, однако он связан также с определенными проблемами. Американский ученый Дж. Ма выделяет три основные проблемы, с которыми сталкиваются страны на пути к децентрализации государственного управления: ограниченность административных возможностей местных институций; отсутствие механизмов, гарантирующих ответственность органов местного самоуправления; значительные региональные диспропорции. В этих условиях ученый считает нецелесообразной полную автономизацию местного управления. По его мнению, оптимальным является вариант, когда правительство возглавляет процесс децентрализации. К такому мнению ученый пришел в результате исследования более 20 стран мира. [10]

А. П. Лелеченко называет как положительные (повышение политической активности граждан путем их вовлечения в процесс принятия решений, сдерживание сепаратистских проявлений, улучшение качества предоставления государственных услуг населению, экономное использование бюджетных средств и т. п.), так и отрицательные (угроза макроэкономической стабильности, жесткие бюджетные ограничения и др.) тенденции и последствия реформ децентрализации. [6]

Обе части данной таблицы содержат логичные и весомые аргументы. Таким образом, можно заключить, что децентрализация не приведет автоматически к укреплению демократии на местном уровне. Все будет зависеть от того, как политика децентрализации раз-

Таблица 1

Децентрализация: аргументы «За» и «Против»

За	Против
Качество предоставления управленческих услуг	
<ul style="list-style-type: none"> • большее соответствие местным потребностям; • большая гибкость; • большая инновационность; • удешевление; • мобилизация преимуществ местных предприятий и некоммерческих структур. 	<ul style="list-style-type: none"> • децентрализация коррупции; • неконтролируемые расходы; • самоустранение государства от многих экономических и социальных функций; • отсутствие мотивации у местных руководителей для принятия непопулярных решений.
Развитие демократии	
<ul style="list-style-type: none"> • интеграция потребностей и интересов людей; • предоставление третьему сектору и местным предприятиям свободы действий; • повышение демократической культуры; • гарантирование определённой автономии и политической интеграции меньшинствам. 	<ul style="list-style-type: none"> • создание местных элит; • отсутствие возможностей защищать свои интересы для бедных слоев населения; • местные политики будут ощущать ответственность только за нужды своего избирательного округа; • подотчетность может быть недостаточной, поскольку местные выборы не считаются важными и на них низкая явка.

Национальное единство	
<ul style="list-style-type: none"> • равномерное распределение национальных ресурсов; • совместное принятие решений, планирование и выполнение задач; • обеспечение национального разнообразия. 	<ul style="list-style-type: none"> • создание фракций по этническому признаку; • дискриминационная политика со стороны правящей партии.

рабатывается и внедряется в конкретной стране.

Исторической основой децентрализации в Украине можно считать Конституцию Гетмана Пилипа Орлика 1710 года. В документе, среди прочего, подтверждалось сословное самоуправление, гарантировалась его защита от произвола чиновников, закладывались основы современного местного самоуправления.

Позднее М. Драгоманов и М. Грушевский предлагали в своих трудах децентрализацию власти и введение местного самоуправления с широкими полномочиями в Российской империи.

В Конституции УНР 1918 года, положения которой так и не были реализованы, впервые в Украине был закреплён принцип признания местного самоуправления на конституционном уровне. В советское время этот принцип решительно отрицался, поскольку он противоречил централизованному характеру СССР.

Сегодня децентрализация задекларирована в статье 132 Конституции Украины как одна из основ, на которых зиждется территориальное устройство. Однако, в отличие от конституций многих зарубежных государств, основой является не сама децентрализация, а «сочетание централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти». В то же время проблематика децентрализации, как одного из средств повышения эффективности функционирования публичной власти, уже долгое время находится в поле зрения отечественных ученых и экспертов.

Время от времени правительство Украины предпринимало попытки реформ, направленных на децентрализацию, однако они лишь частично имели успех. До 2010 года по большей части усилия были сосредоточены на фискальных, а не на политических изменениях. Так, принятый в 2001 году Бюджетный кодекс предусматривал систему прямых бюджетных трансфертов между центральными и региональными органами власти и прозрачную формулу распределения трансфертов. Однако, Киев упорно не желал отказываться от централизованного управления и блокировал политическую децентрализацию, которая позволила бы местной власти самостоятельно распоряжаться собственными средствами. [8]

Все разговоры о децентрализации в Украине могут завершиться на уровне политической риторики, если не будут подкреплены реальными шагами в направлении оптимизации территориальной структуры. Следствием длительного отсутствия государственности и территориальной расчлененности стали ощутимые диспропорции, обусловленные интересами государств-метрополий. В административно-территориальном устройстве они отражают в основном чужие династические интересы, последствия войн и дипломатических соглашений, этнических и межконфессиональных противостояний. Украинские регионы (а значит, и параметры региональных и локальных идентичностей) сформировались под значительным влиянием диктата и ментальных установок метрополий. [1]

Законотворческая деятельность опережает гражданскую активность, а разъяснитель-

ной, пропагандистской работе не уделяется надлежащего внимания ни в центре, ни на местах. В аналитическом отчете Американского агентства по международному сотрудничеству (USAID) «Местное управление и оценка децентрализации: результаты реформ в Украине» подчеркивается, что большинство реформ остались нереализованными. Одной из самых заметных является реформа Романа Бессмертного, вице-премьера Украины, во время президентства Виктора Ющенко. Многие из положений этой реформы являются основой для реформы децентрализации, которая предлагается в стране сейчас. В частности, речь идет об избрании исполнительных органов местных советов, существенном сокращении полномочий государственных администраций, которые превращаются в координирующие и контролирующие органы. В 2005 году инициированная «сверху» административно-территориальная реформа захлебнулась на первом же этапе, поскольку не получила должного теоретико-методологического и организационного обоснования.

Среди причин, сдерживающих осуществление децентрализации в Украине, американские специалисты называют противодействие мощных политических сил, как на национальном, так и местном уровне. Еще одним сдерживающим фактором для успешной реформы децентрализации является широко распространенная коррупция. Коррупция в Украине является институциональным явлением, как на местном, так и на центральном уровнях в течение длительного времени, и наивно было бы полагать, что новая конфигурация местного управления, сопровождающаяся расширением прав и возможностей органов местного самоуправления, приведет к быстрому снижению уровня коррупции.

В этом контексте чрезвычайно важно, чтобы реформы по децентрализации сочетались бы с серьезными усилиями по борьбе с коррупцией. Необходимо продемонстрировать гражданам, что расширение прав и возможностей местных управленческих структур может сделать управление более эффективным и окажет положительное влияние на их повседневную жизнь. [9]

Децентрализация власти, развитие регионального и местного самоуправления является основным требованием как для стран-членов Европейского Союза, так и для стран кандидатов на вступление в него. То есть с учетом законодательно закреплённого курса Украины на Европейскую интеграцию необходимость реализации децентрализации не вызывает сомнения.

Успешная децентрализация в Украине будет способствовать совершенствованию и развитию унитарного государственного устройства, эффективному функционированию на всей территории страны органов публичной власти, использованию преимуществ единого экономического пространства, а также обеспечению верховенства права и единых конституционных гарантий качества и уровня жизни во всех регионах.

Необходимым условием для успешной реализации реформы является активная координирующая роль Кабинета Министров Украины и профильного министерства, которым является Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины. Продвижению децентрализации будет способствовать проведение пилотных проектов в различных регионах с учетом зарубежного опыта и местной специфики. Важное значение приобретает кадровая составляющая, а именно обеспечение надлежащей подготовки руководителей органов публичной власти на местах. Кроме того, ключевой задачей для власти является просветительско-агитационная работа, формирование общественного мнения о пользе реформы для простых людей.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административно-территориальное устройство Украины: ретроспективное видение и перспективы реформирования. [Електронний ресурс] – Режим доступа: <http://www.golos.com.ua/rus/article/255545>
2. Бондаренко А. І. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи [Електронний ресурс] / А. І. Бондаренко. – Режим доступа: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trdu/2010_4/doc/2/13.pdf
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2010. – № 1. – С. 21-25.
4. Децентрализация в Украине в условиях устойчивого развития. Яблонский Я., Осадчая С., Квилинский А., Мельниченко С. // Współpraca Europejska Nr 8(15) 2016 / European Cooperation Vol. 8(15) 2016. С. 120-135.
5. Энциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 820 с.
6. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз. Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к-та наук з державного управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А. П. Лелеченко. – Київ, 2006. – 18 с.
7. Основи регіонального управління в Україні: підручник // за заг. ред. Вакуленко В. М., Орлатий М. К., Куйбіда В. С. та ін.; – К.: НАДУ, 2012. – 576 с.
8. Jarabik B., Yesmukhanova Y. Ukraine's Slow Struggle for Decentralization / B. Jarabik, Y. Yesmukhanova. March 2017 – Access mode: <http://carnegieendowment.org/2017/03/08/ukraine-s-slow-struggle-for-decentralization-pub-68219>
9. Local Governance and Decentralization Assessment: Implications of Proposed Reforms in Ukraine. the United States Agency for International Development (USAID). September 2014 – Access mode: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00k59f.pdf
10. Ma J. Decentralization From the «Top Down»: The Japanese Case / J. Ma. – Access mode: www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm.
11. Steinich M. Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas. European Centre for Development Policy Management. November 2000 – Access mode: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-19-Monitoring-Evaluation-Decentralisation-2000.pdf>

ATELIERUL nr. 1

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

DIMENSIUNI STRATEGICE ALE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Aurel SÎMBOTEANU,
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,
prorector al Academiei de Administrare Publică*

SUMMARY

In this study it is examined some milestones regarding the development of public administration in the Republic of Moldova and it is identified the transformations perspectives in this field resulting from the provisions of the Public Administration Reform Strategy for the period 2016-2020. The reform is perceived as a commitment to the provisions implementation of the Association Agreement with the European Union in order to increase the responsibility within public administration, public policy coordination, modernizing public financial management and human resources.

Keywords: *public administration reform, empowerment of administration, elaboration of public policies, modernization of public services, public financial management, human resources management.*

Dobândirea Independenței Republicii Moldova la 27 august 1991 a generat un ansamblu de ajustări ale sistemului de organizare socială la noile condiții democratice de funcționare a statului. O parte componentă a acestor transformări o constituie și reforma administrației publice. Analizând cele efectuate pe parcursul acestei perioade de peste un sfert de secol, autoritățile publice, societatea civilă, dar și cetățenii menționează și unele realizări, care cu certitudine că s-au produs în acest interval de timp, inclusiv în domeniul administrației publice, dar sunt menționate și un șir de lacune, neajunsuri și chiar ratări în diferite domenii ale vieții sociale, inclusiv în domeniul construcției statale. Din aceasta derivă necesitatea clarificării cauzelor acestor lacune și, îndeosebi, ale identificării perspectivelor transformărilor ce urmează să se producă în administrația publică din Republica Moldova.

Pentru a ne clarifica mai bine în problemele actuale din administrația publică, inclusiv în desfășurarea continuă și consecutivă a reformei, considerăm util de a face doar o succintă retrospectivă a proceselor reformatoare anterioare din această sferă de activitate. În acest sens, vom menționa că în perioada de tranziție au fost elaborate și implementate, deși unele parțial, mai multe documente de politici în domeniul administrației publice [1]. Ca rezultat au fost preluate și implementate principii noi de organizare și funcționare a administrației publice caracteristice pentru modelul democratic de organizare și funcționare a societății, a fost elaborat cadrul normativ privind reformarea administrației publice, au fost redimensionate parțial funcțiile statului în raport cu administrația publică locală, a fost instituționalizată o nouă politică de personal în serviciul public, au fost reconfigurate relațiile dintre administrația publică și societatea civilă, s-au desfășurat și alte acțiuni și procese favorabile sistemului administrativ. Prin producerea acestor transformări

administrația publică din Republica Moldova tinde să se ajusteze la modelele democratice de organizare și funcționare a sistemului social.

O etapă nouă în evoluția reformei administrației publice o constituie semnarea de către Republica Moldova la 27 iunie 2014 a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Capitolul I (art. 21, 22, 23) din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice*, prevede acțiuni orientate strict spre cooperarea nemijlocită în domeniul administrației publice pe segmentele bunei guvernări, reformei serviciului public, practicilor participative în procesul decizional, perfecționării relațiilor interbugetare, consolidării autonomiei locale și altele [2].

În scopul realizării acestor sarcini, a fost elaborată *Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020*, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016 [3]. Elaborarea acestei Strategii a fost precedată de o analiză și o evaluare amplă a administrației publice, efectuate în cadrul proiectului SIGMA (Suport for Improvement in Governance and Management) și expuse într-un Raport discutat în cadrul Conferinței din 12 mai 2016 cu participarea Primului-Ministru, dl Pavel Filip, care a menționat că reforma administrației publice este una dintre restanțele majore în implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, dându-i calificativul de prioritate strategică a Guvernului [4].

În acest sens, reforma administrației publice la etapa actuală reprezintă un angajament serios al Guvernului pentru implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană la compartimentul respectiv. Reforma administrației publice este concepută, de data aceasta, ca o precondiție pentru realizarea reformelor din alte domenii de activitate, dat fiind faptul că autoritățile administrației publice au menirea să catalizeze mersul transformărilor reformatoare din toate sferele vieții social-economice ale Republicii Moldova.

Spre deosebire de etapele anterioare ale reformei, prezenta reformă se caracterizează ca având o abordare nouă și mai cuprinzătoare, fiind axată mai mult pe necesitățile cetățenilor. Acțiunile planificate în cadrul reformei reprezintă un exercițiu menit să asigure o descentralizare administrativă și financiară reală și de creare a unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate și eficiente din punctul de vedere al costurilor.

Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020 se axează pe cinci dimensiuni principale asupra cărora ne vom referi succint în continuare.

a) Responsabilizarea administrației publice

Responsabilizarea administrației publice este concepută ca un proces prin care persoanele fizice și juridice sunt responsabilizate pentru acțiunile lor. Aceasta se poate dobândi printr-un complex de acțiuni cu referire, în primul rând, la activitatea resurselor umane încadrate în sistemul administrației publice, prin sporirea randamentului activității desfășurate și îmbunătățirii calității serviciilor prestate.

Pe prim-plan se evidențiază necesitatea raționalizării structurii Guvernului. În acest sens acțiunile reformatoare s-au inițiat în octombrie 2016 cu consolidarea capacităților Cancelariei de Stat și optimizarea structurii acesteia, în scopul excluderii dublărilor de funcții și asigurării unei activități mai eficiente [5]. De rând cu restructurarea și eficientizarea proceselor operaționale, inclusiv a circuitului documentelor, ulterior urmează să se purceadă la transferarea unor funcții improprii Cancelariei de Stat către alte instituții, în contextul derulării reformei administrației publice centrale, în ansamblu, care urmează să se producă.

Acțiunile de responsabilizare a administrației publice se întrevăd de realizat și pe calea consolidării capacităților administrative prin efectuarea reformei administrativ-teritoriale. Cele trei organizări administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova din 1994, 1998 și 2003 nu s-au soldat cu rezultatele scontate. Iată de ce cu începere din anul 2009 se revine la ideea unei noi organizări administrative a teritoriului în mai multe documente guvernamentale, inclusiv în Strategia privind

reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020. Esența acestei reveniri se exprimă în recunoașterea fragmentării excesive a teritoriului, fapt ce creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale.

Necesitatea reformei administrativ-teritoriale la etapa actuală este determinată de un șir de factori. Fiind o prioritate a reformei administrației publice, organizarea administrativă a teritoriului trebuie să anticipeze alte componente ale reformei. Ea influențează reorganizările instituționale și funcționale din administrația publică, redimensionează relațiile dintre administrația publică centrală și locală, facilitează consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Din aceasta derivă prevederile privind necesitatea elaborării Conceptului și Foi de parcurs pentru reforma administrativ-teritorială. Acest subiect a fost și pe agenda unui Forum, în calitate de platformă deschisă de discuții, desfășurat la 23 septembrie 2016 în cadrul Academiei de Administrare Publică cu concursul Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) și cu participarea reprezentanților Cancelariei de Stat, ai autorităților administrației publice centrale și locale, mediului academic și societății civile. Majoritatea absolută a participanților au recunoscut necesitatea efectuării unei reforme administrativ-teritoriale, ca parte componentă a reformei administrației publice și au susținut ideea elaborării pentru început a Conceptului reformei administrativ-teritoriale, pentru a evita greșelile comise în organizările anterioare ale teritoriului [6].

În acest scop discuțiile au continuat în cadrul unui Atelier de lucru privind reforma administrativ-teritorială organizat de Cancelaria de Stat la 11-12 aprilie 2017 cu suportul Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova, PNUD Moldova, Consiliului Europei, în colaborare cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei, Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională și Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM). La lucrările Atelierului au participat membrii Grupului de lucru privind reforma administrativ-teritorială, reprezentanți ai Cancelariei de Stat, Centrului de Implementare a Reformelor, șefii oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, membri ai CALM, reprezentanți ai societății civile, experți în domeniu.

Având ca scop identificarea modelului optim de reorganizare administrativ-teritorială pentru Republica Moldova, participanții au examinat experiența bunelor practici vizând reforma administrativ-teritorială în unele state europene precum: Slovacia, Letonia, Albania, Ucraina, România, Armenia. În rezultat, au fost identificate mai multe probleme specifice Republicii Moldova și au fost propuse soluții alternative de reformă administrativ-teritorială care urmează a fi examinate de Consiliul național pentru reforma administrației publice [7].

Pe dimensiunea responsabilizării administrației publice, Strategia prevede și alte acțiuni, inclusiv elaborarea unui cadru normativ care ar facilita sporirea atât a răspunderii colective a autorităților publice, precum și a răspunderii individuale a funcționarilor de diferite niveluri.

b) Elaborarea și coordonarea politicilor publice

Elaborarea politicilor publice continuie procesul prin care Guvernul transpune viziunea sa politică în strategii, acte normative și acțiuni pentru a livra rezultate cetățenilor. Este foarte important ca acest proces în care, de regulă, participă mai mulți actori sociali, să se producă într-o manieră transparentă și coordonată. Coordonarea ca atribut al conducerii se regăsește, practic, la toate nivelurile structurilor administrative și reprezintă un element important al dirijării care asigură interacțiunea subdiviziunilor structurale ale autorităților publice.

În scopul optimizării și asigurării unui proces integrat de elaborare și coordonare a politicilor publice, Guvernul Republicii Moldova a creat încă în anul 2008 Comitetul interministerial pentru planificare strategică, în calitate de organ consultativ, condus de Primul-Ministru și care are misiunea de a asigura corelarea priorităților naționale, stabilite în principalele documente strategice ale Guvernului, cu politicile elaborate de organele administrației publice centrale de specialitate, cu angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe disponibile [8].

Aspectul inovativ al Strategiei pe această dimensiune constă în atribuirea Cancelariei de Stat a calificativului de Centrul Guvernului, ca autoritate responsabilă de crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile administrației publice centrale. În literatura de specialitate autohtonă regăsim un studiu recent al doctorului în științe administrative, dl Oleg Solomon, în care autorul se pronunță cu argumentele de rigoare asupra premiselor apariției, rolului și funcțiilor Centrului Guvernului în alte state și coraportarea acestora la realitățile administrative ale Republicii Moldova [9]. Împărtășim viziunile autorului cu referire la necesitatea transferării unor funcții improprii Cancelariei de Stat către alte autorități din cadrul Centrului Guvernului.

În acest sens, vom menționa, că în conformitate cu prevederile Strategiei, în Republica Moldova funcțiile prescrise Centrului Guvernului sunt realizate de patru instituții: Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Centrul de armonizare a legislației subordonat Ministerului Justiției. Fiecare din ele au atribuții proprii, inclusiv din perspectiva necesității coordonării procesului de elaborare și implementare a politicilor publice, care în contextul raționalizării structurii Guvernului ar putea fi precizate, iar unele dintre ele revăzute.

c) Modernizarea serviciilor publice

Modernizarea serviciilor publice, dacă e să pornim de la prevederile Strategiei, presupune oferirea serviciilor publice calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punctul de vedere al costurilor. În acest scop în perioada anterioară a fost întreprins un șir de acțiuni în acest domeniu. Printre ele vom menționa crearea încă în anul 2010 în componența Cancelariei de Stat a Centrului de Guvernare Electronică cu funcții de modernizare tehnologică a guvernării [10], crearea în anul 2012 a portalului guvernamental unic al serviciilor publice ca platformă informațională [11] și altele.

În același timp, se constată lipsa unei abordări conceptuale privind modernizarea serviciilor publice, insuficiență informațională privind sistemul de prestări servicii, lipsa unui sistem de evaluare a calității serviciilor publice prestate, insuficiența cadrului normativ de reglementare a procesului de organizare și prestare a serviciilor publice, lacune de ordin managerial în sfera serviciilor publice.

Reieșind din situația reală din domeniu, ca și în cazul elaborării politicilor publice, în calitate de sarcină strategică se formulează necesitatea asigurării pe viitor a unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice. Multe lucruri vor putea progresa cu condiția dezvoltării cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice conform bunelor practici europene, dar și practicilor inovative autohtone acumulate, îndeosebi la nivelul autorităților administrației publice locale.

Despre aceasta ne-am convins în cadrul Forumului desfășurat la Academia de Administrare Publică pe data de 24 martie 2017 cu participarea reprezentanților autorităților administrației publice centrale și locale, partenerilor de dezvoltare în persoana Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), PNUD, mediului academic și societății civile la care a fost pusă în discuție tematica modernizării serviciilor publice în Republica Moldova. Provocările actuale în gestionarea serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale au fost scoase în evidență de dna doctor în științe administrative, Violeta Tincu, cadru didactic al Academiei, care este și autorul unui studiu doctoral la această temă [12]. Reprezentanții autorităților publice din raioanele Cahul, Șoldănești, dnele Natalia Culeva și Aliona Tinică, si-au împărtășit, respectiv, experiența acumulată în domeniul regionalizării serviciilor de alimentare cu apă și canalizare și al managementului deșeurilor solide. Reprezentanta IDIS Viitorul, Ana-Maria Veveriță, a elucidat un set de practici inovative acumulate în sfera modernizării serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale din raioanele Ialoveni, Florești, Ungheni și altele [13].

O parte componentă a modernizării serviciilor publice trebuie s-o constituie creșterea calității

și accesibilității serviciilor publice prin reingineria proceselor operaționale și digitalizare, în general, și îndeosebi în localitățile rurale. O problemă la fel de importantă este crearea capacităților instituționale și fortificarea capacităților umane pentru implementarea inițiativelor de modernizare a serviciilor publice în instituțiile care sunt responsabile nemijlocit de prestarea serviciilor publice.

d) Managementul finanțelor publice

Sistemul de management al finanțelor publice reprezintă procesul prin care se asigură că gestionarea resurselor financiare publice este realizată la cele mai înalte standarde de economie, eficiență și eficacitate alături de cele de integritate și transparență. Fără exagerare, vom menționa că problemele managementului finanțelor publice au fost prezente pe agenda reformei administrației publice la toate etapele anterioare, dar așa și nu au fost rezolvate pe deplin, constituind și în prezent o dimensiune prioritară a reformei.

Fiind o parte componentă a conceptului de bună guvernare, sistemul de management al finanțelor publice are un impact important asupra tuturor componentelor reformei administrației publice. Și aceasta se referă la toate componentele finanțelor publice care constituie bugetul public național format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, bugetele locale. Promovând o abordare complexă a managementului finanțelor publice, Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020 asigură continuitatea realizării prevederilor unui alt document de politici important din acest domeniu, și anume a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 [14]. Interconexiunea multor sarcini expuse în aceste două documente, dar și situațiile nou-create ca rezultat al evoluției continue a reformei administrației publice constituie obiectul managementului finanțelor publice la etapa actuală.

Reieșind din complexitatea acestui proces și luând în considerare necesitatea asigurării coordonate și uniforme a acestuia, Strategia identifică instituțiile responsabile de managementul finanțelor publice: Parlamentul, Curtea de Conturi, Guvernul, Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, autoritățile publice centrale, autoritățile publice locale, instituțiile bugetare. Aceste instituții sunt abilitate prin lege cu funcții și atribuții concrete în domeniul managementului finanțelor publice.

În sistemul de management al finanțelor publice un loc aparte îl au autoritățile administrației publice locale. În ultimul timp s-au produs unele modificări pe segmentul descentralizării financiare. Astfel, a fost instituit un sistem nou de formare a bugetelor locale, a fost modificat sistemul transferurilor și impozitelor partajate, modificări care au condus la o ușoară reconsiderare a sistemului de finanțe publice locale.

Dintre cele mai recente acțiuni cu impact benefic asupra autonomiei locale vom numi modificările în actele normative privind acordarea dreptului autorităților administrației publice locale de a decide asupra atribuirii și schimbării destinației terenurilor [15], privind redistribuirea unei părți a fondului rutier autorităților administrației publice locale [16], precum și acordarea dreptului consiliilor locale de a sesiza Curtea Constituțională în cazurile de supunere controlului constituționalității a unor acte normative care le vizează activitatea [17].

De rând cu aceasta, vom menționa că la nivelul administrației publice locale sunt înregistrate încă multe restanțe privind descentralizarea financiară, delimitarea și gestionarea patrimoniului, lucruri care afectează consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale respective. Din aceasta derivă sarcina strategică de creare a unui sistem financiar modern, bazat pe principii și proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național și a componentelor acestuia, precum și instituirea unor relații interbugetare eficiente.

e) Serviciul public și managementul resurselor umane

Procesul administrativ este realizat de un corp de funcționari cu un statut distinct care preve-

de modalitățile de încadrare în serviciu, regulile de exercitare a obligațiilor funcționale, formele de remunerare a muncii prestate, precum și alte componente ale activității acestora. În contextul transformărilor democratice care au cuprins sfera politică, economică, socială și spirituală a vieții din țara noastră s-a produs o reevaluare a statutului și a activității angajaților aparatului de stat fiind instituționalizat serviciul public, statuat legal ca o activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică. Această activitate depinde de profesionalismul, integritatea și onestitatea resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesul public, constituind, astfel, dimensiunea umană a administrației publice.

Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020 constată la compar-timentul descrierii situației actuale un set de progrese atinse până în prezent cu referire la crearea unor instrumente de gestionare a resurselor umane, structurarea autorităților publice și clasificarea funcțiilor publice, identificarea modalităților de instruire și evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, elaborarea și implementarea programelor de motivare nefinanciară a personalului administrativ și altele.

În același timp, se conștientizează necesitatea ajustării sistemului de management al resurselor umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne. Pentru aceasta este necesară perfecționarea politicii de personal în așa fel ca angajările și promovările în funcțiile publice să fie realizate în bază de merit cu persoane bine pregătite și integre, să fie asigurată protejarea funcționarilor publici împotriva concedierilor nejustificate, să fie îmbunătățit sistemul de salarizare a funcționarilor publici, să se pună un accent mai mare pe dezvoltarea sistemului de instruire a personalului din autoritățile administrației publice.

Evoluția reformei administrației publice, implementarea în cadrul ei a unor noi abordări privind activitatea administrativă, conform prevederilor Strategiei, impune necesitatea pregătirii unei generații de funcționari, care bazându-se pe experiența acumulată de predecesori și folosind experiența altor țări, să poată asigura continuitatea transformărilor democratice din societate și să promoveze tehnologii administrative moderne. În acest sens, dezvoltarea profesională a specialiștilor din administrația publică, activitate de care este preocupată Academia de Administrare Publică, servește drept garanție pentru asigurarea calității activității administrative și ca o condiție de sporire continuă a randamentului muncii funcționarilor publici.

În încheiere, vom menționa că implementarea prevederilor Strategiei privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020 se va produce în baza Planului de Acțiuni, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1351 din 15 decembrie 2016, care prevede detaliat succesiunea activităților ce urmează să fie realizate și rezultatele scontate [18]. Activitățile de realizare a prevederilor Strategiei pe toate dimensiunile analizate în prezentul studiu reprezintă un exercițiu administrativ complex și de durată care cere eforturi substanțiale din partea tuturor actorilor implicați și depinde de voința politică, capacitatea de mobilizare a resurselor financiare, a capitalului uman de calitate și a resurselor informaționale de care dispune administrația publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1- 4; Strategia Națională de Descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobate prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.143-148 din 13 iulie 2012.

2. Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. În: http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf

3. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: <http://info-europa.md/administrarea-publica/strategia-privind-reforma-administratiei-publice-pentru-anii-2016-2020/>

4. Administrația publică din Republica Moldova va fi reformată. În: <http://www.gov.md/ro/content/administratia-publica-republicii-moldova-va-fi-reformata>

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1183 din 26 octombrie 2016 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 369-378 din 28 octombrie 2016.

6. Forum 1: Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova . În: <http://aap.gov.md/ro/node/1144>

7. Reforma administrativ-teritorială, discutată în cadrul unui Atelier de lucru.

<http://cancelaria.gov.md/ro/content/reforma-administrativ-teritoriala-discutata-cadrul-unui-at>

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 838 din 9 iulie 2008 privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 18 iulie 2008.

9. SOLOMON, Oleg, Implicațiile conceptului „Centrului Guvernului” asupra Cancelariei de Stat din Republica Moldova prin prisma dimensiunilor analitice: loc, rol și funcții. În: *Materialele conferinței științifico-practice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, AAP, 24 februarie 2017, p. 69-76.*

10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 760 din 18 august 2010 cu privire la Instituția publică Centrul de Guvernare Electronică (e-Government). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 150-152 din 20 august 2010.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 330 din 28 mai 2012 cu privire la crearea și administrarea portalului guvernamental unic al serviciilor publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.104-108 din 01 august 2012.

12. TINCU, Violeta, Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. Autoreferatul tezei de doctor în științe administrative, Chișinău, AAP, 2016.

13. Forum 3: Modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova. În: <http://aap.gov.md/ro/article/forum-forum-3>

14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 573 din 06 august 2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.173-176 din 09 august 2013.

15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1170 din 25 octombrie 2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 369-378 din 28 octombrie 2016.

16. Legea fondului rutier nr.720 din 02 februarie 1996 modificată prin LP 24 din 10 martie 2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-102 din 31 martie 2017.

17. Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative din 04 martie 2016, art. III. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.100-105 din 15 martie 2016.

18. Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23 decembrie 2016.

DESCENTRALIZAREA ȘI CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

A fundamental objective of decentralization is increasing the administrative capacity of the public administration (defined as the sum of all resources available to them - human, financial, material), which must become more competitive. The objective is to transform central and local public administration in an effective and efficient administration. Strengthening administrative capacity of public authorities is an integral part of the concept of decentralization.

Keywords: *administrative decentralization, strengthening administrative capacity, local public administration, performance, public management, evaluation, reform, transfer of authority.*

Un obiectiv fundamental al descentralizării este creșterea capacității administrative a autorităților administrației publice (definită ca fiind suma tuturor resurselor aflate la dispoziția acestora - umane, financiare, materiale), care trebuie să devină mai competitive. Obiectivul este de a transforma administrația publică centrală și locală într-o administrație eficientă și performantă. Consolidarea capacității administrative a autorităților publice este o parte integrantă a concepției de descentralizare. Din acest motiv, este util de a face câteva precizări care sunt pertinente pentru evaluarea obiectivă a capacității autorităților administrației publice locale.

Sistemul de administrație publică locală (în continuare - APL) fragmentat (nivelul I și nivelul II) reprezintă una dintre provocările-cheie abordate în cadrul reformei de descentralizare. Cadru național al politicilor în sfera APL și mediul legal, organizatoric și funcțional conex nu sunt îndeajuns de clare și nu răspund necesităților diverse ale comunităților. Acestea nu sunt proiectate cu luarea în considerare, în mod suficient, a nevoilor specifice ale populației, femeilor, tinerilor, vârstnicilor, grupurilor vulnerabile. Capacitatea APL de a face față provocărilor curente este slabă (transparență redusă, capacitate decizională insuficientă, politizare excesivă, acces limitat la serviciile publice de bază, calitate nesatisfăcătoare a serviciilor). Comunitățile rurale sunt adesea private de accesul la resurse și de participarea la programele locale de dezvoltare (calitate slabă a serviciilor, resurse limitate, capacitate redusă a APL, abordarea foarte rară a problematicii locale prin prisma drepturilor omului, incluziunii etc.) [5, p 5].

În literatura de specialitate sunt identificate patru funcții fundamentale pe care trebuie să le exercite autoritățile publice pentru a atinge obiectivele lor. Aceste funcții sunt: de luare a deciziilor, inclusiv planificarea și evaluarea; mobilizarea și gestionarea resurselor; comunicarea și coordonarea; rezolvarea conflictelor. Problema este dacă autoritățile APL care oferă servicii publice se pot organiza pentru a îndeplini aceste funcții. Cea de-a doua sarcină este de a lua măsuri adecvate și cuprinzătoare în vederea consolidării capacității APL pentru ca aceasta să poată îndeplini funcțiile cerute.

Legea privind descentralizarea administrativă definește noțiunea de capacitate administrativă ca ansamblu de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce revin unității administrativ-teritoriale, stabilind un singur criteriu de determinare a capacității administrative: ponderea cheltuielilor administrative în veniturile proprii (cheltuielile administrative nu vor depăși 30% din suma totală a veniturilor

proprii) [2]. Din această perspectivă rezultatul evaluării capacității administrative realizate în ultimii ani a arătat că niciuna dintre localitățile rurale și majoritatea absolută a raioanelor, supuse evaluării, nu dispun de capacitate administrativă. Ponderele veniturilor proprii în bugetele locale rar unde depășește 20%, iar cheltuielile administrative adesea ating peste 90% din suma totală a veniturilor proprii, ceea ce face ca autoritățile APL să fie dependente de autoritățile publice centrale [5, p. 9].

Experiența internațională atestă că pentru evaluarea obiectivă a capacității administrative sunt utilizate și alte criterii de evaluare. Cele mai des întâlnite sunt: capacitatea de a planifica strategic, capacitatea de management al resurselor umane, capacitatea de management financiar, capacitatea de management al proiectelor etc. Pentru a sprijini în mod eficient procesul de dezvoltare a capacității, este necesară identificarea capacităților-cheie care deja există și a celor de care ar mai putea fi nevoie pentru atingerea obiectivelor, acesta fiind și scopul evaluării capacității.

Există mai multe aspecte care trebuie luate în considerare în evaluarea capacității administrative:

Performanță și rezultate. Există destule situații de force major care afectează acțiunile APL, astfel încât rezultatele obținute nu sunt, în general, indicatori fiabili ai calității serviciilor oferite.

Diferite niveluri de capacitate. Capacitatea APL variază în funcție de sarcinile și sectorul vizat.

Persoane fizice sau instituții. Capacitatea se măsoară și prin prezența persoanelor care pot sau nu să joace un rol în administrație sau mai degrabă funcționarea mecanismelor instituționalizate, cum ar fi salarii competitive, subcontractări eficiente, proceduri de formare, care asigură o furnizare permanentă de expertiză tehnică și expertiză de management.

Având în vedere contextul general de dezvoltare și luând în considerare prioritățile Acordului de Asociere între R. Moldova și UE, ale Strategiei Naționale de Dezvoltare, Strategiei Naționale de Descentralizare, Strategiei de reformă a administrației publice, descentralizarea, desconcentrarea, dezvoltarea locală durabilă reprezintă aspecte-cheie care trebuie abordate pentru a răspunde priorităților existente și provocărilor de dezvoltare.

În acest context apare întrebarea, care proces este prioritar: descentralizarea sau consolidarea capacității? În mod tradițional, pentru o descentralizare reușită urmează a fi consolidată, în primul rând, capacitatea administrativă, înainte de a transfera autorităților locale responsabilitățile și veniturile. Autoritățile centrale adoptă această abordare prudentă pentru a evita cheltuielile iresponsabile și corupția din partea autorităților locale sau, pur și simplu, pentru că nu doresc să transmită competențe acestora. Unii autori chiar cred că lipsa capacității administrative locale, printre alți factori, face descentralizarea ineficientă și chiar nedorită în țările în curs de dezvoltare.

Această abordare tradițională se schimbă însă. Tot mai mulți cercetători și practicieni sunt de părere că „managementul este o artă a performanței”, care se învață cel mai bine în practică și nu în sălile de clasă. În general, experiența sugerează că descentralizarea crește participarea locală și, prin urmare, accesul autorităților locale la resursele naționale și încurajează dezvoltarea planificării publice și un management mai bun [4, p. 12].

Descentralizarea în sine poate fi cel mai bun mod de a consolida capacitatea administrativă la nivel local. Suportul administrației publice centrale poate fi important pentru menținerea echității în cheltuielile pentru autoritățile APL și pentru a asigura o formare adecvată. Specialiștii în materie indică faptul că furnizarea de servicii eficiente la nivel local depinde de parteneriatele între sectorul public și sectorul privat/societatea civilă. Totuși consolidarea capacității nu ar trebui să fie un program de formare uniform pe care administrația centrală îl distribuie colectivităților locale, fără a ține seama de realitățile individuale ale acestora.

Autoritățile publice locale dau dovadă de lipsa performanței funcționale cauzate de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane. Creșterea capacității administrative a acestora reprezintă o triplă provocare. În primul rând, guvernul trebuie să fie în măsură să dovedească randamentul mijloacelor investite. În al doilea rând, efectele deciziilor politice trebuie să fie măsurate. În al treilea rând, ar trebui îmbunătățită integrarea diferitelor niveluri de decizie. Consolidarea capacității administrative este posibilă cu condiția ca autoritățile de diferite niveluri să colaboreze. Dezbateră cu privire la dublările la diferite niveluri de autoritate este încă valabilă.

În contextul reformei de descentralizare, activitatea autorităților administrației publice trebuie să se bazeze pe o evaluare obiectivă și completă a capacităților reale ale acestora. Acest fapt va permite, acolo unde capacitatea administrativă este insuficientă, aplicarea măsurilor de consolidare a capacității administrative. Evaluarea capacității administrative reprezintă analiza capacităților dorite în raport cu capacitățile existente, ceea ce asigură o înțelegere a competențelor actuale și a necesităților de capacitate, care pot servi drept temei pentru formulare de măsuri și acțiuni de dezvoltare a capacității. Evaluarea capacității administrative asigură identificarea capacităților care necesită și pot fi consolidate și oferă căi de optimizare a capacităților care sunt deja puternice și fundamentate.

Modalitatea de evaluare a capacității administrative a autorităților APL, deocamdată, nu a fost reglementată prin acte normative, dar există o serie de recomandări ale comunității experților și un proiect al *Metodologiei de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea* care ar putea sta la baza acestui proces. În acest sens obiectivele procesului de evaluare a capacității administrative sunt:

- verificarea corespunderii organizării și funcționării APL cu obiectivele și sarcinile stabilite de legislația în vigoare;
- determinarea măsurii în care activitatea APL este eficace și eficientă, atribuțiile și competențele sunt conștientizate și îndeplinite în condițiile și prevederile stabilite de lege, inclusiv respectă principiile drepturilor omului și egalității de gen;
- identificarea domeniilor de dezvoltare a capacității instituționale adecvate pentru asigurarea rezultatelor așteptate de beneficiari din activitatea APL;
- formularea de recomandări pertinente pentru consolidarea capacităților administrative ale autorităților administrației publice locale;
- stabilirea direcțiilor și priorităților privind dezvoltarea capacității instituționale și funcționale a APL [3].

La baza evaluării capacității administrative a autorităților publice locale pot fi puse următoarele criterii:- Capacitatea organizatorică și de planificare strategică;

- capacitatea funcțională de realizare a competențelor din domeniile proprii de activitate și prestarea serviciilor publice;
- capacitatea de management financiar;
- capacitatea de management al resurselor umane;
- capacitatea de management al proiectelor;
- capacitatea de relaționare și asigurare a transparenței;
- aspectul legal al activității autorităților APL.

Pentru fiecare criteriu de evaluare sunt identificați 1-3 indicatori, care acoperă principalele tipuri de competențe și responsabilități ale autorităților APL, inclusiv:

- condițiile de organizare și desfășurare a activității;- capacitatea de a genera, colecta și administra veniturile și cheltuielile;
- nivelul de instruire și performanțele profesionale ale personalului;

- capacitatea de a atrage și gestiona surse de finanțare pentru implementarea proiectelor;
- capacitatea de cooperare cu partenerii de dezvoltare, publici și privați;
- transparența activității [3].

Printre criteriile menționate ponderea cea mai mare în baza indicatorilor de evaluare o au Capacitatea funcțională de realizare a competențelor din domeniile proprii de activitate și prestarea serviciilor publice și Capacitatea de management financiar. Împreună, acestea însumează un număr de 55 de puncte din totalul maxim de 100 de puncte. Respectiv, acestea ar fi domeniile prioritare unde trebuie să-și concentreze eforturile APL. Conform proiectului Metodologiei, se va considera că autoritățile APL dispun de capacitate administrativă de gradul I dacă punctajul total obținut în urma evaluării în baza celor șapte criterii va fi egal sau mai mare de 85 de puncte; capacitate administrativă de gradul II dacă punctajul total se va situa între 75-85 de puncte; capacitate administrativă de gradul III dacă punctajul total se va situa între 60 - 75 de puncte; lipsă de capacitate administrativă la un punctaj sub 60 de puncte [3].

Un număr considerabil de autorități ale administrației publice întâlnesc dificultăți în evaluarea propriului nivel de performanță. Evident, pot fi cuantificați factori cum ar fi investițiile realizate de către guvern în infrastructură, bunăstare sau educație, de exemplu. Acesta este un prim pas. Datele cu privire la intrări, în primul rând, de ordin financiar, sunt accesibile. Dar, în ceea ce privește rezultatele, lucrurile sunt mai puțin clare. Evaluarea satisfacției părților interesate lasă mult de dorit. În toate aceste domenii, dezbaterile privind capacitatea administrativă este doar la început de cale. Capacitatea administrativă exercitată la nivel local rămâne încă neadecvată la necesitățile tot mai diverse ale comunităților locale, determinând un ritm încetinit în soluționarea problemelor. Soluția este dezvoltarea capacității personalului administrativ de a exercita un management public modern, bazat pe performanță.

Performanța autorităților publice depinde în mare măsură de competența și profesionalismul resurselor umane ce activează în ele, de felul în care personalul concepe obiectivele pe care și le propune, de modul în care le soluționează. Succesul transformărilor în administrația publică locală este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice locale nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme [1, p. 76].

Reforma în administrația publică trebuie să conducă la o profesionalizare a activității desfășurate în instituțiile administrației publice locale. Fără idei și concepte, fără creativitate și deschidere, fără inovație în general, administrația publică locală din R. Moldova nu se poate reforma. Administrația trebuie să promoveze schimbul de experiență, ideile și bunele practici în ceea ce privește inovațiile în administrația publică locală. Aceste schimburi pot crea cunoștințe și pot dezvolta competențele esențiale pentru capacitatea administrativă a administrației publice locale, oferind premisele necesare pentru o administrație performantă care să contribuie semnificativ la creșterea calității vieții.

Mai mult decât o problemă locală sau națională, consolidarea capacității administrative a fost privită în întreaga regiune a Europei Centrale și de Est ca o oportunitate și o amenințare în același timp, având în vedere că presupune schimbarea de ansamblu a sistemului instituțional, a structurilor, a tuturor procedurilor de recrutare, monitorizare și evaluare din cadrul sistemului. Principalele aspecte, din această perspectivă, au vizat în principal, dimensiunile centralizării și birocratizării excesive, lipsei de profesionalism a funcționarilor publici la nivel local, precum și interferenței politicului în funcționarea administrației publice. Dar, ca și în celelalte state est-europene, în R. Moldova conceptul de reformă al administrației publice care a fost dezvoltat

anterior s-a concentrat pe reglementare și adoptarea unui număr mare de noi reguli, care, în mod evident, nu au rezolvat problemele sistemice.

În prezent, reforma administrației publice a fost generată, în primul rând, prin accentul pus pe descentralizare, definită drept un proces de transfer de autoritate și atribuții de la nivelul central către subnivelurile administrației publice. Capacitatea administrativă este o componentă esențială a reformei administrației publice, fără consolidarea acestei este imposibilă atingerea unor performanțe serioase în modernizarea autorităților administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Lefter, Viorel, Manolescu, Aurel, Diaconu, Alecsandrina. Managementul resurselor umane. București: Editura Pro Universitaria, 2012.
2. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
3. Metodologia de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea (proiect) // <http://www.descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=364&t=/PROIECTE-IN-DISCUITIE/Nomenclatorul-Competentelor&>
4. Popovici, A. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative. În: Administrarea Publică, iulie - septembrie 2015, nr. 3.
5. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale, PNUD, 2010.

RECUPERĂRI ORGANIZAȚIONALE ÎN ADMINISTRAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

Ana PASCARU,
doctor habilitat în filosofie, conferențiar cercetător,
profesor asociat la Universitatea New-Port, SUA

SUMMARY

The top issue in this paper is the concern about the path of the administrative organization in the case of the Republic of Moldova. In this context the author tries and states how important recuperation insurance is for the development of the administrative organization. In addition, that the organizational recuperation could be conducted in order to reduce the unpleasant phenomena in the community.

Keywords: *restitutions, administrative organization, community, public administration.*

Paleta cromatică a spațiului european din ultimul deceniu al sec. al XX-lea s-a completat nu numai cu noi frontiere declarate politic, asumate și recunoscute internațional de organizațiile de resort, dar s-a și modificat. Modificări care, la rândul lor, se datorează faptului că multe dintre societățile ce și-au declarat independența politică, și în realitate aveau doar o experiență a unei părți ale întregului din cadrul megasocietăților de odinioară (sovietică, iugoslavă sau cehoslovacă) valabil și pentru cea a Republicii Moldova [1]. Societăți care abia de acum înainte urmează să întreprindă anumiți pași pentru ca reîntregirea cu adevărat să se transforme din parte într-un întreg. Întreg, obținerea căruia de departe nu este ceva ușor și pentru care investițiile sunt plene de la toți actorii sociali în timp ce rezultatele se lasă așteptate. Or, nu este o noutate că drumul spre întregire nu este unul prestabilit și deloc facil în condițiile în care societățile respective sunt impuse să relaționeze cu societățile cu experiență, concomitent asediate de interminabile crize de la cele socioeconomice, sociopolitice, socioconfesionale până la război civil nedeclarat. Acesta din urmă fiind poate cel mai grav din perspectiva redimensionării tuturor componentelor care asigură nu numai funcționalitățile organizațiilor sociale chemate să satisfacă nevoile/necesitățile membrilor societății, dar și deopotrivă să contribuie la edificarea factorului intern. De ce? Deoarece declanșarea unui război civil nedeclarat divizează și marginalizează congruența, inclusiv din perspectiva organizațională în mediul comunitar. Iar din punctul de vedere al timpului social investițiile care se fac nu numai că sunt energofage, dar și periculoase, deoarece declanșează procese centrifuge în contrapondere celor centripete. Procese care, odată declanșate, se regăsesc și în organizațiile sociale, și în comportamentul individului/grupurilor constituitoare din societatea respectivă.

În acest context, vorbim de impactul proceselor declanșate asupra fragilei stabilități din societățile de acest gen care zădărnicesc recuperarea organizațional administrativă și, deopotrivă, consolidarea factorului intern. Or, factorul intern nu este altceva decât funcționalitatea și disponibilitatea tuturor actorilor sociali care asigură bunul mers al lucrurilor în comunitate conform aspirațiilor declarate în baza cadrului legal. Printre acești actori sociali se numără și organizațiile administrației publice care, la rândul lor, au nevoie de susținere printr-un cadru legal ce corespunde nevoilor și necesităților societății în constituirea întregului. Discutăm despre faptul că lipsa de experiență organizațională cumulată cu greșelile inerente ce se comit în desfășurarea activităților societale dezavantajează factorul intern, deoarece acesta, fiind în curs de orânduire, rămâne vulnerabil și net inferior în raport cu factorul extern. De asemenea,

influența factorului extern devine una tot mai prezentă în societatea respectivă, dar foarte dificil de demonstrat acest lucru. Altfel spus, cu cât mai divizată este societatea, cu atât mai dificilă este construcția componentelor factorului intern. Stare de fapt care impune societății căutarea căilor optime privind consolidarea stabilității și, firește, a factorului intern.

Desigur, reconstrucția structurii sociale, ca, de altfel, și cea a organizațiilor administrative (instituțiilor), este un proces de durată. Proces, durată căruia în mare este direct proporțională acțiunilor care se întreprind. În această ordine de idei organizațiile administrative au nevoie și de un cadru legal pe potrivă așteptărilor membrilor societății, dar și de deschiderea de organizații responsabile de pregătirea funcționarilor publici. De ce? Deoarece un specialist, obținând calificare prin instruire și formare, este pregătit nu numai să facă față cerințelor funcționale, dar și să devină furnizor și emițător în circulația ideilor novatoare [2]. Cu atât mai mult cu cât oportunitățile societății bazate pe cunoaștere facilitează accesibilitatea la informația științifică și mediatică a tuturor membrilor societății, indiferent de nivelul lor de educație [3].

Bineînțeles, reorganizarea administrativă a societății necesită a fi suplinită și cu alte reforme care, relaționând, contribuie la constituirea factorului intern. Factor care în dependență de statutul societății își stabilește relația cu factorul extern și factorul intern. Statut cu o semnificație multiplă pentru societățile în curs de formare, în special din punctul de vedere al amplasamentului geocronopolitic. Or, căile de modificare a structurii societății complicat de realizat în condițiile reorganizării devine sine qua non-ul viabilității declarațiilor liderilor/partidelor politice că aceasta se produce în conformitate cu nevoile/necesitățile membrilor societății. De exemplu, tentativele de sensibilizare a necesității edificării societății moldovenești în baza pilonilor valorici cu suportul valorilor democratice continuă să rămână doar un deziderat și după un sfert de secol de independență.

Experiența acumulată demonstrează că schimbările civilizaționale modifică întreg spectrul organizațional în care culturii îi revine rolul de a asigura nivelul de relaționare dintre componentele constituente. Ca, de altfel, și rolul organizațiilor în susținerea și perpetuarea spațiului cultural. Perpetuarea culturii, inclusiv a celei organizaționale (instituționale), depinde de nivelul valoric al acțiunilor și activităților umane în cadrul procesului de dezvoltare a societății, regiunii, continentului etc. Nivel care înglobează aspecte variate: de la sensibilizarea, pregătirea mediului comunitar până la instruirea și formarea membrilor societății prin circuitul natural al valorilor [4]. În timp ce pentru societățile în formare organizațiilor administrației publice pe lângă recuperările sinergeticii proprii îi revine și un rol deosebit privind asigurarea comunicării într-o realitate multiculturală.

De exemplu, societățile în curs de formare, cum este și cazul celei moldovenești, odată cu Declarația de Independență și-au asumat și realitățile sociale fie multiculturale, fie multietnice. Experiența unui sfert de secol de după Independență denotă că în multe dintre aceste societăți s-au produs confuzii noționale privind clasificarea grupurilor sociale reprezentative. Cu alte cuvinte, societățile respective organizațional, dar și legal fiind mai puțin vigilente s-au pomenit cu grupuri care de jure sunt minorități naționale, iar de facto - minorități lingvistice. Prin urmare, cât de mult s-ar întreprinde din punct de vedere organizațional de a elabora politici sociale, implementarea nu este conformă, pe de o parte, cu cheltuielile efectuate, iar pe de alta, se înregistrează un înalt nivel de expectativă din partea beneficiarilor.

Importanța abordării și sub acest aspect sporește odată cu raportarea și la condiția societății contemporane (preponderent, a celei în formare din care face parte și cea moldovenească) cadrul intrasocietal al acesteia tot este supus mai mult intervenției factorului extern. Or, elucidarea redimensionării organizării societății vizează motivele și sursele care alimentează raportul dintre factorul intern versus extern și în ce măsură această stare de fapt le condiționează.

Motivul-cheie în transformările din societățile contemporane ține de valoarea schimbărilor profunde. De ce valoarea schimbărilor profunde? Deoarece derularea lor se regăsește în transformări de la nivelul de interconexiune și interdependență a acțiunilor până la valoarea/non-valoarea rezultatelor obținute. Provocările și inerența acestora în cromatica societăților reflectă în mare dinamica schimbărilor, intensitatea acestora manifestată la nivel de intra- și extracadru, înglobând atât gradul de sensibilizare, cât și cel de pregătire a componentelor oricărei societăți ce-i asigură perpetuarea. Or, schimbările înseamnă prezența, menținerea societății pe cupola civilizațiilor și prin găsirea de soluții la interconexiunile și interdependențele fluctuante manifeste în și dintre colectivități [3].

Un loc aparte între elementele organizării sociale revine organizațiilor responsabile de pregătirea specialiștilor pentru a suplini necesarul de profesioniști, cu o calificare pe potrivă cerințelor societății bazate pe cunoaștere. Cerință deloc facilă pentru societatea Republicii Moldova cu tradiții în domeniul administrativ-teritorial. Această hiperdivizare administrativ-teritorială continuă să rămână unul din cele mai politizate și manipulate subiecte. în spațiul Republicii Moldova în ultimii 25 de ani [4]. Excesele în extremis au condus la faptul că instituțiile administrației publice locale, lipsite de suportul necesar, întâmpină dificultăți în desfășurarea activităților manageriale pe potrivă așteptărilor membrilor comunităților pe care le reprezintă. Astfel, în loc de legi pe potrivă realităților societății în constituire, s-au susținut din cele 41 de unități administrative la începutul anilor 90 la 39, iar începând cu anul 2003 le-au fost retrase și finanțele publice, chiar dacă în responsabilitatea instituțiilor a rămas - de la salarizarea profesorilor, medicilor până la ajutorarea vârstnicilor etc. [3].

Drept urmare, s-a intensificat exodul membrilor societății și pierderea capitalului de aur (vârsta 25-55 ani), declanșarea proceselor de morbiditate/mortalitate, îmbătrânirea și sărăcirea societății. Actualmente, indicele demografic teritorial, calculat în baza a patru indicatori: rata totală de fertilitate, rata totală de îmbătrânire demografică, sporul natural și sporul migrațional pentru diferite raioane din Republica Moldova variază de la 30,5 puncte (r-nul Ocnița) până la 67,5 puncte (municipiul Chișinău). În timp ce indicele teritorial de securitate demografică calculat în baza a patru indici compoziți - demografic al sănătății, social și ocupațional, diferența dintre valoarea maximă și minimă - constituind 36,5%. S-a constatat că niciuna dintre unitățile administrativ-teritoriale nu se apropie de valoarea maximă a punctajului posibil (puncte). Iar conform indicelui teritorial ocupațional calculat în baza a patru indici compoziți - ponderea locurilor de muncă nou-create față de totalul pe republică, ponderea șomerilor angajați în câmpul muncii din numărul total de șomeri, ponderea populației în vârstă aptă de muncă în totalul populației, ponderea pensionarilor angajați în câmpul muncii - reflectă că diferența dintre valoarea maximă și minimă constituie 50,7%, ceea ce demonstrează disproporții semnificative în dezvoltarea economică a unităților administrativ-teritoriale [5].

Aceste studii completează tendințele îngrijorătoare declanșate în societatea Republicii Moldova. Tendințe ce se regăsesc și în destrămarea valorii familiei, sănătății, tradițiilor unui standard de viață decent. Aceste tendințe ar fi fost mult mai diminuate în condițiile în care chiar și atunci când s-a emigrat, organizațiile administrației publice locale fiind mai aproape de oameni i-ar fi ajutat. Ajutorul acestora, consiliindu-i nu numai la direcționarea remitențelor venite de la cei plecați de la consumism și imobiliar spre investiții de viitor, inclusiv la deschiderea de afaceri necesare deopotrivă și pentru individ, și pentru comunitate. Cu atât mai mult cu cât experiența deja prezentă în unele comune confirmă veridicitatea acestor gânduri [6].

În loc de corolar, monitorizarea pe parcursul unui sfert de secol a societății Republicii Moldova, inclusiv din perspectiva administrării și administrației publice, a adus în prim-plan contradicția majoră dintre nevoile și necesitățile membrilor societății și modul în care aceasta este

împărțită teritorial. Deoarece hiperdivizarea administrativă a societății în loc să fie tratată din punctul de vedere al unei economii naționale, continuă să fie una manipulată politic. Or, contribuabilul este mai puțin interesat de denumirea organizației, pentru el importantă rămâne rapiditatea cu care organizația îl ajută să-și soluționeze problemele cu care se confruntă. De asemenea, marginalizarea în curricula preuniversitară și universitară a disciplinelor care umanizează instruirea și formarea specialiștilor. Vorbim de rezistența la disciplinele de filosofie și sociologie, chiar dacă cadrul lor ajută la cunoașterea valorilor general umane, iar domeniile sociologiei la particularitățile societății în care viitorii specialiști se vor realiza profesional și nu numai.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Gladwell M. Punctul critic. București: Editura Andreco Educational, 2004. 128 p.
3. Pascaru A. Societatea contemporană între conflict și conciliere: Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Sirius, 2012. 192 p.
4. Studiul analitic privind structura administrativ- teritorială optimală pentru Republica Moldova realizat de Centrul Analitic Independent Expert Grup Chișinău, august-octombrie 2010 www.expert-grup.md
5. Gagauz O., Pahomi I. Abordări metodologice în elaborarea indicelui integral teritorial de securitate demografică. Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, nr.1(170) 2016, 116-127.
6. Pascaru A. Condiționarea valorilor în societate. În: Redimensionarea valorilor în contextul noii vecinătăți cu Uniunea Europeană. Chișinău: Tipogr. Sirius, 2011, p.7-40.
7. Pascaru A., Societatea bazată pe cunoaștere: realități și perspective. În: Descentralizarea axiologică în societatea bazată pe cunoaștere. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015, p.8-41.

CARACTERISTICI ALE CULTURII ORGANIZAȚIONALE ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Angela ZELENSCHI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This paper analyses the concept of organizational culture, its particularities in public administration, the relationship between organizational culture and performance, the centrality of efficient leadership in the creation of a functional organizational culture, and the methodology to determine whether the organizational culture must be changed. The paper includes an analysis of the results of an empirical study which identifies the types of organizational culture in the system of public administration of the Republic of Moldova using the culture typology proposed by Charles Handy.

Keywords: *organizational culture, types of organizational culture, public administration, performance, leadership.*

1. Introducere. Obiectivul principal al acestei lucrări este studiul particularităților culturii organizaționale în cadrul instituțiilor de autoritate publică din Republica Moldova și testarea unui model care ar permite evaluarea culturii organizaționale cu scopul de a obține informația utilă pentru a efectua schimbările necesare pentru obținerea performanței organizaționale.

Primele monografii privind conceptul de cultură organizațională au apărut la sfârșitul secolului al XX-lea. Astăzi, acest concept este utilizat pe larg în teoria și practica managementului. În contextul reformelor din administrația publică și angajamentul de dezvoltare a unor instituții democratice în conformitate cu standardele Uniunii Europene, se schimbă și specificul cultural din mediul administrativ. Mediul actual conține numeroși factori care obligă organizațiile publice să-și regândească și să-și restructureze activitățile astfel încât acestea să poată răspunde cât mai bine cerințelor și presiunilor existente. În cadrul acestor schimbări, cultura organizațională poate fi un factor determinant pentru succesul organizațiilor din administrația publică. Considerăm că pentru a înțelege noțiunea de cultură organizațională, este necesar să analizăm conținutul ei și să determinăm tipurile acesteia, deoarece realizarea unui management eficient al organizațiilor contemporane nu este posibilă fără evaluarea particularităților culturii organizaționale. Articolul include analiza rezultatelor studiului empiric, prin care identificăm tipurile de cultură organizațională în sistemul administrației publice din Republica Moldova (utilizând tipologia culturii organizaționale propusă de Charles Handy).

2. Conceptul de cultură organizațională. Studiarea literaturii de specialitate ne arată că nu există un consens în ceea ce privește definirea culturii. Cauzele rezidă în complexitatea fenomenului și perspectivele din care este abordată diversitatea lumii culturale. Putem forma un sens general al culturii doar abstractizându-ne de la anumite culturi specifice, deoarece nu există o cultură unică pentru toată omenirea, ci o multitudine de culturi, care corespund diferitelor forme de existență umană.

Remarcabile în definirea culturii sunt cercetările antropologilor, care au prezentat cultura ca fiind un mod de existență a unui grup uman și un mecanism de reglementare a vieții sociale. Una dintre primele definiții ale culturii a fost formulată de către cunoscutul antropolog britanic Edward Taylor: „Cultura sau civilizația este un complex care include cunoștințele, credințele, arta, moralitatea, obiceiurile, legile și alte capacități sau deprinderi dobândite de om ca mem-

bru al societății”. [4, p.18] Progresul culturii este identificat de către Taylor cu procesul istoric al devenirii civilizațiilor. Evoluționismul postulează un determinism tehnologic și presupune că toate societățile sunt destinate să progreseze pe calea unică a civilizației. Acest optimism a fost respins, demonstrându-se că o multitudine de fapte și fenomene nu se înscrie în modelul progresist de dezvoltare. O altă teorie – difuzionismul – promovează ideea că împrumutul cultural duce la dezvoltarea culturii, ideile și trăsăturile culturale sunt transmise către alte societăți. Fiind un apărător al relativismului cultural, Franz Boas propune un demers contextual, arătând că un obicei nu are sens decât dacă este legat de contextul particular în care se înscrie. Conform lui Boas cercetarea antropologică are drept scop „cunoașterea și înțelegerea vieții individului așa cum este modelată ea de către viața socială, precum și a modului în care societatea însăși se modifică sub acțiunea indivizilor care o compun”. [1, p.117] Făcând parte din curentul culturalist, Ruth Benedict propune o tipologie a culturilor, afirmând că grupul social tinde să devină o cultură, iar o cultură este un ansamblu omogen ale cărui caracteristici esențiale îi marchează puternic pe membrii săi. Benedict avansează principiul determinismului cultural: „individul este modelat de cultura căreia îi aparține și a cărei creație este într-o oarecare măsură” [1, p. 110]. Finalitatea antropologiei este de a analiza determinismul cultural plecând de la experiențele individuale ale membrilor grupului la un moment dat al istoriei sale.

Această versiune antropologică a culturii a fost preluată de către savantul olandez Geert Hofstede și alți cercetători din domeniul managementului. Definirea culturii specifice unei arii organizaționale a fost pusă în legătură cu tiparul atitudinal și valoric al societății mai largi care cuprinde organizația. Studiul lui Hofstede reprezintă o referință clasică a cercetării interculturale în cadrul organizațiilor, oferind o informație ce poate fi valorificată în creșterea performanțelor organizaționale. Hofstede definește cultura ca „programarea colectivă a gândirii care distinge membrii unui grup (sau categorie de oameni) de un altul” [3, p. 21]. Modelul lui sintetizează cele mai importante tipare atitudinale din mediul organizațional, care în urma analizei datelor, s-au grupat în cinci factori: *individualism/colectivism, distanța față de putere, evitarea incertitudinii, masculinitate/feminitate, perspectiva pe termen lung/scurt*. Aceste dimensiuni culturale sunt privite ca două extreme care reflectă aceeași realitate, arătând grade diferite de intensitate de la o cultură la alta. Prin acești indicatori poate fi descoperit specificul fiecărei culturi naționale. Hofstede grupează țările în funcție de aceste dimensiuni, care definesc valorile, atitudinile și comportamentele oamenilor, aparținând diferitelor culturi.

Autorul unor valoroase reflecții asupra culturii organizaționale, Edgar Schein definește cultura organizațională ca „un model de prezumții de bază împărtășite de grup în rezolvarea problemelor de adaptare la mediul extern și de integrare internă, care și-a demonstrat eficacitatea, este considerat valoros și se transmite noilor membri ca un model corect de a percepe și de a acționa.” [6, p. 31-32] Schein identifică trei niveluri de manifestare a culturii organizației: **artefactele** - simbolurile și produsele care se concretizează în lucruri observabile, cum ar fi arhitectura, designul, vestimentația, tehnologia, limba, obiceiurile, ritualurile, miturile, istorioarele etc.; **valorile și normele morale declarate** - ideologiile, strategiile, obiectivele care sunt partajate de salariații organizației și normele de comportament; **pattern-urile de bază** - concepțiile privind sensul și modalitățile de desfășurare a activităților în cadrul organizației.

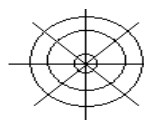
Cultura organizațională include următoarele elemente: artefactele, valorile, regulile instituționale formale și informale, simbolurile, miturile, ritualurile și pattern-urile de bază privind existența umană.

3. Tipurile de cultură organizațională (modelul lui Charles Handy).

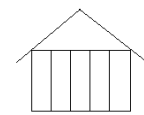
Un cercetător recunoscut în domeniul managementului, Charles Handy, fiind preocupat de problema gestionării culturii, ajunge la concluzia că fiecare cultură se întemeiază pe ipoteze

foarte diferite în ceea ce privește sursa de putere și influență, controlul în organizații, motivațiile angajaților, modul în care ei gândesc și învață, și maniera în care pot schimba lucrurile. [2, p.13] Aceste ipoteze stau la baza unor stiluri de conducere, structuri și proceduri și sisteme de recompense foarte diferite.

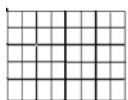
În cele ce urmează ne vom referi la tipologia propusă de Charles Handy, care identifică patru tipuri de cultură organizațională. Autorul utilizează pentru studiul său zeii din religia Greciei antice pentru a sublinia faptul că gestiunea organizațiilor este un proces creativ, ce datorează mult culturii și tradițiilor existente în organizație. Fiecare dintre aceste culturi organizaționale are o imagine.



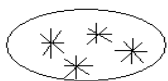
Cultura de tip putere sau cultura lui Zeus, este asociată cu o pânză de păianjen. Aceasta se caracterizează prin prioritatea puterii personale a conducătorului de nivel superior și se bazează pe carismă, empatie și intuiție. Sistemul normativ al organizației este restrâns, iar informațiile analitice și raporturile au mai puțină importanță. În cadrul acestei culturi se preferă comunicarea verbală în locul celei scrise și control centralizat al resurselor. Viteza de luare a deciziilor și implementarea lor este mai importantă decât prelucrarea detaliilor. Rezultatele obținute au o importanță mai mare decât motivele, iar acțiunile angajaților au o pondere mai mare decât argumentele. Subalternii dispun de o anumită libertate de acțiune, sunt responsabili și li se recompensează efortul, ei au nevoie doar de un scop, resurse și încredere. Organizația de acest tip reacționează repede la schimbările ce au loc în societate. Problema principală constă în faptul că aceste organizații depind foarte mult de caracterul individului care este „stăpânul” lor. Un Zeus incompetent va contamina rapid și treptat, va distruge pânza sa de păianjen.



Cultura de tip rol sau cultura lui Apollo, corespunde birocrăției și este reprezentată printr-un templu grec ale cărui coloane sunt subdiviziunile organizaționale și al cărui plafon reprezintă managerii. În cadrul acesteia se pune accentul pe rolul ce trebuie să-l îndeplinească fiecare funcționar, pe o competență tehnică înaltă și pe un sistem verificat de evaluare și control, iar autoritatea depinde de poziția pe scara ierarhică. Activitatea organizației este divizată pe sectoare funcționale, adeseori specializate, fiind coordonată de un sistem de reguli și procedee, standarde de activitate, a căror îndeplinire trebuie să garanteze eficiența. Eficacitatea acestei culturi este dependentă de un mediu stabil, când viața este previzibilă și se bazează pe datorie, obligații, ritualuri. Salariații au un loc de muncă stabil și se formează profesional, fiind remunerați corespunzător, într-un mediu caracterizat prin concurență mare pentru simbolurile de statut și în care planificarea carierei are un rol important. Organizațiile cu cultură de tip rol nu pot reacționa repede și semnificativ la schimbările ce au loc în societate.



Cultura de tip sarcină sau cultura Athenei, a cărei imagine este o plasă, se caracterizează prin orientarea spre realizarea unor sarcini și activități în condiții de mediu complex. În cadrul acesteia, se valorifică rezultatele muncii prin numărul problemelor soluționate, iar respectul se bazează pe competențe. Structura sa organizațională reprezintă o rețea de echipe de proiect, care sunt autonome dar interacționează. Deoarece puterea este împărțită pe echipe, există un nivel înalt de autonomie în luarea deciziilor. Pentru a-și aduce contribuția la realizarea obiectivelor organizaționale, angajatul trebuie să dea dovadă de talent, gândire creativă, părere proprie, inițiativă și intuiție. Organizația de acest tip este eficace atunci când acordă echipelor, alcătuite din angajați calificați, resursele necesare și condiții de muncă bune. Acest tip de cultură se caracterizează prin diferențe nesemnificative de statut și un nivel înalt de adaptare la mediu, reacție rapidă la schimbare și flexibilitate în gestiune.



Cultura de tip persoană sau cultura lui Dyonisos. Imaginea acestei culturi este un conglomerat de stele distincte adunate într-un cerc, care semnifică personalități creative. În această cultură profesioniștii și scopurile lor individuale reprezintă esența organizației, deciziile căreia se iau de grupul profesional, iar învățarea are loc prin includerea într-o nouă experiență. Organizația de acest tip permite angajaților să-și păstreze autonomia, independența și libertatea în acțiuni. Cultura de tip persoană este o asociație, care oferă flexibilitate și susținere și în care indivizii înșiși poartă responsabilitatea propriului destin, iar sancțiunile se aplică rar. Acest tip de organizație este eficient dacă activele principale sunt talentul și competența individului. În cadrul său conducerea nu poate avea loc decât prin consimțământ, fiecare individ având drept de veto, iar orice efort de coordonare a acțiunilor indivizilor constituind obiectul unor negocieri fără sfârșit. În acest tip de cultură a organizației managementul este privit ca o însumare de obligații administrative, ce implică abilități de negociere, necesare pentru realizarea coordonării.

Orice organizație poate fi descrisă prin raportare la aceste caracteristici ale tipurilor de cultură organizațională. O organizație include în sine elemente din toate aceste tipuri ideale, datorită diversității de caractere ale grupurilor și ale indivizilor. Eficiența conducerii depinde de măsura în care managerul poate identifica caracteristicile specifice ale culturii organizaționale, pentru a elabora o strategie de schimbare și/sau dezvoltare a culturii organizaționale în conformitate cu noile cerințe în context național și internațional.

Dorind să ne integrăm în Uniunea Europeană, precum și în comunitatea mondială, va trebui să reconstruim organizațiile publice, ținând seama de aspectele conturate în societatea contemporană, care este dominată de acțiune, experimentare, tehnologie înaltă și „viteză de reacție”. Charles Handy susține că în trecut organizațiile erau percepute ca piese gigantice de inginerie, cu ample părți umane interschimbabile, iar astăzi se creează „organizații care învață”, unde angajații își dezvoltă competențele pentru obținerea performanței. Vorbeam despre structuri și sistemele lor și despre mecanisme de control și manevrarea lor, ca și când întregul era o mare fabrică. Astăzi, limbajul nu mai este cel al ingineriei, ci al politicii. Vorbim despre culturi și rețele, despre echipe și coaliții și despre influență și putere. „Noua formulă a eficacității are forma unui triplu - I: inteligență, informație, idei”. [5, p. 154]. În această structură organizațională, managerii vor fi nevoiți să dirijeze indivizi cu aspirații total diferite de cele ale angajaților care respectau ierarhia în trecut. Apariția în organizații a mașinilor inteligente necesită angajați inteligenți, iar aceștia preferă mai mult să coopereze, decât să se supună.

4. Cercetarea empirică a culturii organizaționale în sistemul administrației publice din Republica Moldova. Necesitatea și utilitatea analizei empirice a culturii organizaționale sunt argumentate prin faptul că acestea oferă posibilitatea identificării punctelor forte și slabe ale organizației, pentru a putea elabora strategii și politici de integrare internă și adaptare la mediul extern. Analiza culturii organizaționale oferă informații cu privire la semnificațiile atribuite unor fenomene organizaționale foarte variate. În acest sens, putem identifica care sunt percepțiile angajaților cu privire la anumite fenomene organizaționale și care este gradul de corespundere a acestora cu obiectivele organizaționale. Fiecare organizație este creată ca o unitate bine definită, orientată spre realizarea unui anumit scop, stabilit de conducerea acesteia. Modul în care se realizează activitatea imprimă organizației un caracter individual și o personifică. Un indice al acestei personificări este deseori liderul.

Datele empirice utilizate pentru acest studiu au fost colectate folosind un chestionar, adaptat la contextul administrației publice, după modelul elaborat de Charles Handy. Chestionarul a fost transmis spre completare, în perioada februarie – martie 2017, funcționarilor publici care își fac studiile la masterat sau care au participat la cursuri de perfecționare în cadrul Academiei de Administrare Publică.

Metoda utilizată a fost chestionarea individuală prin interviul direct. Întrebările și/sau afir-

maștile folosite în chestionar au urmărit determinarea situației percepute la etapa actuală în cadrul autorităților publice versus starea sorită de către funcționarii publici. Răspunsul subiecților constă în exprimarea acordului cu câte una din afirmațiile propuse din cadrul celor două rubrici. Respondenții au avut posibilitatea de a alege o variantă de răspuns din cele patru posibile. Trebuie menționat faptul că obținerea unui punctaj ridicat semnifică orientarea către un anumit tip de cultură organizațională.

Volumul total al eșantionului a fost stabilit în mărime de 105 respondenți. Pe baza răspunsurilor oferite de funcționarii publici a fost elaborată o bază de date. Eșantionul a avut următoarea structură: 1) Funcționari publici din autoritatea publică: *centrală* – 68,6%; *locală* – 31,4%. 2) Funcționari publici: *de conducere* – 18,1%; *de execuție* – 68,6%; *funcționar în instituția publică* – 10,5%, *consilier local* – 2,9%. 3) Mediul: *urban* – 79%; *rural* – 21%. 4) Din punctul de vedere al nivelului studiilor: *licență* – 67,6%; *masterat* – 32,4%. 5) Din punctul de vedere al vârstei: până la 29 de ani – 48,6%; 30-39 ani – 34,3%; 40-49 ani – 16,2%; 50-59 ani – 1%. 6) Din punctul de vedere al sexului: *feminin* – 69,5%; *masculin* – 30,5%.

Ipotezele de lucru de la care am pornit au fost următoarele:

- Cultura organizațională, deși conservatoare în esența sa, este elementul fundamental ce contribuie la schimbarea organizațională. Un rol important pentru obținerea unor performanțe apreciabile îl au schimbarea și/sau dezvoltarea culturii organizaționale. Există o legătură directă între cultura organizațională, liderism și performanțele viitoare ale unei organizații.

- Există mai multe tipuri de cultură organizațională. Dacă privim organizația în integritatea sa, atunci pot fi deosebite patru tipuri principale ale culturii organizaționale (folosind modelul complex elaborat de Ch. Handy): a) de tip putere; b) de tip rol; c) de tip sarcină; d) de tip persoană. Acestea sunt mai degrabă modele ideale, în realitate adesea întâlnindu-se o combinație dintre ele. Pentru a identifica principiile de bază ale funcționării organizațiilor, este necesar să cunoaștem aceste tipuri ideale.

Analiza rezultatelor cercetării. În diagrama de mai jos sunt prezentați principalii indicatori ai tendinței culturale pentru aria organizațională a administrației publice din Republica Moldova.

După cum ne demonstrează datele obținute, 39,7% dintre respondenți au indicat că în autoritățile publice predomină cultura organizațională de tip putere, urmată de cultura organizațio-

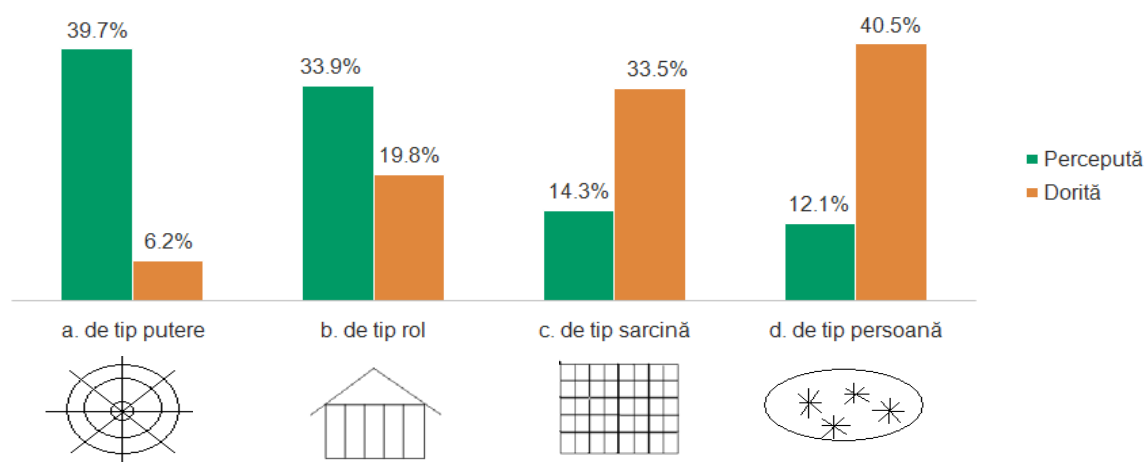


Diagrama 1. Tipurile de cultură organizațională în autoritățile publice din Republica Moldova

Sursa. Elaborat de autor în baza rezultatelor cercetării empirice.

nală de tip rol – 33,9%. Însă, ceea ce își doresc funcționarii publici este o cultură organizațională de tip persoană – 40,5%, îmbinată cu cea de tip sarcină – 33,5%. Astfel, există un mare decalaj între realitatea percepută și cea dorită. Soluția constă în modificarea echilibrului dintre modelul stilului de conducere autoritar și cel birocratic, către echipele de proiect și valorificarea competențelor profesionale. Această cercetare asupra stării organizațiilor publice și asupra viitorului lor ne încurajează să reflectăm asupra funcționării reale a organizațiilor și la schimbările care sunt necesare. Alegerea unui stil de conducere, a unui tip de cultură organizațională este influențată de mediul extern, de procesele care au loc în societate și în mediul profesional.

Pornind de la faptul că rolul conducătorului în formarea culturii organizaționale este major, am urmărit cunoașterea opiniei funcționarilor publici privind personalitatea conducătorului și direcția preponderentă a influenței. După cum rezultă din sondaj, 33,3% consideră că conducătorul lor este puternic, decis și ferm, dar just (drept); protector, generos și indulgent cu subordonații loiali. Însă ei și-ar dori ca managerul lor să le acorde sprijin, să fie preocupat de nevoile angajaților, să utilizeze poziția sa pentru a furniza subordonaților săi condiții bune de muncă, stimulând dezvoltarea lor profesională – 53,3%. Trebuie să menționăm că 23,8% dintre cei intervievați consideră că managerul lor corespunde acestor caracteristici. În ceea ce privește influențarea, aceasta se efectuează de către cei aflați în poziții de autoritate, care își exercită puterea folosind recompense și sancțiuni – 54,3%. Prin contrast, 54,3% dintre funcționarii publici și-ar dori să fie direcționați de propria voință de a-și dezvolta competențele profesionale și de a realiza obiective individuale și de grup.

Referitor la criteriile de apreciere a persoanelor în instituție, 42,9% dintre respondenți consideră că subordonatul prețuit este responsabil, activează în conformitate cu normele prescise, își asumă riscurile și responsabilitățile postului său și evită să surprindă conducătorul său direct. În ceea ce privește situația dorită, valoroase ar fi persoanele motivate și competente, dornice să preia inițiativa pentru a realiza sarcina și dispuse să-și exprime ideile și opiniile proprii și să susțină discuții contradictorii, dacă aceasta va contribui la realizarea scopului propus – 41,0%. Persoanele apreciate în instituție sunt conștiincioase și responsabile, respectă regulile, muncesc în sistemul fixat și au un simț de fidelitate organizației – 40,0%. Se așteaptă să fie stimați funcționarii publici care dau dovadă de competență profesională, eficacitate și voință fermă de a-și desfășura activitatea bine – 45,7%.

Din analiza datelor reiese că salariatul oportun instituției acordă prioritate îndeplinirii obligațiilor, responsabilităților și exigențelor postului său. Respectă politicile, procedurile și normele de comportament – 52,4% - această caracteristică a organizației birocratice se considerată dorită de către 42,9% dintre funcționarii publici intervievați. În relația dintre instituție și salariat, acesta este văzut ca forță de muncă, resursă umană a cărui timp și energie se află la dispoziția celor care conduc instituția – 59,5%, pe când funcționarii publici își doresc să fie apreciați ca persoane talentate, valoroase, creative, independente și capabile să ia decizii – 45,7%.

Obiectivele instituției se stabilesc în conformitate cu repartitia formală a funcțiilor și responsabilităților în cadrul sistemului – 42,9%. O situație dorită ar fi stabilirea obiectivelor organizaționale în funcție de resursele de care dispune instituția și specializării cerute de activitatea ce trebuie realizată – 38,1%. De subliniat că competiția în cadrul instituției se bazează pe putere și pe avantajele personale – 44,8%, dar se dorește să se acorde atenție competențelor profesionale funcționarilor publici – 46,7%.

Exercitarea controlului de către manager asupra rezultatelor muncii subalternilor a fost constatată de către 51,4% dintre respondenți. Realitatea dorită presupune interes personal pentru activitatea desfășurată – 39,0%. Controlul este operat de către o persoană care are mai multă putere în organizație – 41,9%, dar ar fi bine dacă cel controlat ar accepta că ajutorul sau instru-

irea din partea persoanei care îl controlează poate contribui la pregătirea și dezvoltarea sa profesională – 46,7%. Deci se dorește ca persona care efectuează controlul să fie un mentor.

Referitor la părerea funcționarilor publici privind cauzele care împiedică formarea culturii organizaționale, 31,4% din subiecții investigați au indicat insuficiența competențelor profesionale și a cunoștințelor în domeniul managementului. Acest motiv a fost invocat îndeosebi de persoanele cu vârsta cuprinsă între 40-49 ani, care au cea mai mare experiență în activitate. O altă cauză importantă este reorganizarea frecventă a instituției și fluctuația personalului – 22,9%. La aceasta au atras atenția îndeosebi angajații cu vârsta cuprinsă între 30-39 ani, care reprezintă un segment vulnerabil în cazul concedierilor. Lipsa unei misiuni și a unor valori comune care ar uni colectivul într-o echipă a fost notată de 17,1%. Asupra acestei probleme au atras atenția îndeosebi cei mai tineri funcționari publici, care au mai puțin de 29 de ani. Deficiența noilor tehnologii și metode de muncă – 14,3% - a fost remarcată aproape în mod egal de către toți respondenții după criteriul de vârstă.

În concluzie, menționăm că studiul relevă existența unei culturi organizaționale de tip putere și de tip rol, în timp ce funcționarii publici par a împărtăși dorința de a crea culturi organizaționale de tip sarcină și de tip persoană. Deși natura datelor, în special eșantionul redus, nu recomandă extrapolarea acestor rezultate la întregul sistem administrativ public din Republica Moldova, studiul empiric reprezintă cel puțin un punct de pornire pentru cercetări în perspectivă. Metodologia testată și prezentată poate fi adoptată pentru cercetări viitoare ale culturii organizaționale în instituțiile publice.

4. Rolul liderului în procesul de schimbare a culturii organizaționale.

Un rol esențial în formarea și/sau schimbarea culturii organizaționale îl are conducătorul organizației, iar rezultatul cel mai important îl constituie valorificarea competențelor membrilor organizației. Liderismul reprezintă capacitatea unei persoane de a stabili anumite obiective și de a-i determina pe ceilalți să-l urmeze în realizarea acestora pe baza unei puternice implicări afective și operaționale. Edgar Schein nu separă procesele dinamice de creare a culturii și de conducere a acesteia. El consideră liderismul atât de important pentru cultura organizațională, încât le consideră inseparabile: „liderismul și cultura organizațională constituie două părți ale unei monede”. [6, p. 22] Corelația dintre cultura organizațională și liderism este reflectată și în procesul de creare a viziunii organizației. Viziunea reprezintă acel set de valori, care urmează să fie adoptate și aplicate în viața organizației. Viziunea profilează concepția liderului despre ceea ce este organizația în prezent și care este direcția ce trebuie urmată pentru a ajunge la situația dorită.

Cercetătorul Mats Alvesson este de părerea că în raportul de influență ce se stabilește între cultura organizațională și liderism întâietatea o deține cultura organizațională. „Este demonstrat că cultura formează liderii, mai degrabă decât viceversa. În orice caz acest lucru se referă la marea majoritate a persoanelor, care au fost numite în funcții de conducere sau care au devenit lideri”. [7, p. 242] În această ordine de idei, autorul menționează că liderii trebuie să întruchipeze normele care corespund poziției lor. Altfel spus, liderii reprezintă cultura organizației în care activează, iar cultura organizațională, la rândul ei, influențează la fel de puternic liderii.

Performanța este o problemă fundamentală a conducerii în autoritățile publice și poate fi definită atât prin rezultate concrete și măsurabile, cât și prin abilități personale și comportament organizațional. Performanța organizațională depinde de calitatea și gradul de valorificare a resursei umane de care dispune autoritatea publică. Nivelul înalt de pregătire profesională, formularea misiunii și promovarea și împărtășirea valorilor comune care ar uni colectivul într-o echipă, conduc la un nivel sporit de realizare a obiectivelor organizaționale.

Competența funcționarilor publici include cunoștințele, aptitudinile și deprinderile obținute

în urma experienței profesionale. Performanța este o îmbinare între competență și atitudine, care, la rândul său, reprezintă intenția unui angajat de a munci, de a se face cât mai util la locul de muncă și de a-și valorifica competența profesională. Astfel, atitudinea este strâns legată de motivație.

Competența organizațională reprezintă un proces complex care presupune selectarea celor mai buni candidați pentru posturile de funcționari publici. Competențele acestora trebuie să corespundă tehnologiei utilizate și disciplinei cerute de specificul activității. De asemenea, alte activități manageriale importante sunt: integrarea și formarea carierei funcționarilor publici, implicarea și valorificarea potențialului grupurilor de muncă și inovarea conform cerințelor serviciilor prestate.

Organizațiile, inclusiv cele care prestează servicii publice, au nevoie să-și schimbe cultura lor, pentru a se adapta la cerințele din mediul intern și extern. Schimbarea culturii organizaționale poate fi un beneficiu pe termen lung pentru autoritatea publică, însă în domeniul administrației publice majoritatea schimbărilor sunt impuse de „sus” și iau forma unor ordine emise de către managementul organizațional sau guvernamental. Rezistența la schimbare crește pe măsură ce procesul de comunicare este mai defectuos. Dacă subiecților schimbării nu li se explică necesitatea și importanța schimbării, aceștia nu o vor accepta.

Pentru a obține suportul majorității angajaților în procesul de schimbare este necesar ca conducătorii să respecte anumite principii: **combinarea eficientă a strategiei și culturii** - cel mai adesea, strategia unei organizații este impusă de sus, ceea ce este în contradicție cu practicile și atitudinile ce fac parte din cultura adânc înrădăcinată în conștiința angajaților. Conducătorii ar putea subestima cât de mult o strategie depinde de ajustarea culturală. Anumite trăsături culturale care se îmbină cu strategia organizațională ar trebui identificate și păstrate; **focusarea pe câteva schimbări esențiale de comportament** - schimbarea este dificilă, astfel, este necesar să se aleagă minuțios căile de acțiune. Atunci când evidențiem câteva comportamente principale care necesită a fi schimbate, devine mai ușor pentru angajați să le modifice. În organizații există angajați care deja practică comportamentele așteptate și ei ar putea servi ca model de acțiune; **scoaterea în evidență a punctelor forte** - demonstrarea relevanței valorilor și recunoașterea activelor existente ale culturii vor face ca schimbarea să pară mai puțin o impunere de sus în jos și mai mult o evoluție împărtășită de membrii grupului, din care fiecare are ceva de câștigat. Se recomandă implicarea angajaților într-o manieră coparticipativă; **integrarea aspectelor formale și informale** - în promovarea comportamentelor noi, care sunt relevante pentru obiectivele strategice și performanța unei organizații este important să se adopte ambele perspective: metodele formale în schimbarea comportamentului (reguli, metode de motivare, schimbarea liniilor ierarhice în cadrul organizației, autonomia în luarea deciziilor sau integrarea noilor sisteme de IT) și informale (rețele sociale și grupuri de interes și obiceiuri, tradiții, norme de comportament etc.); **evaluarea și monitorizarea evoluției culturale** - este esențial să se măsoare și să se modeleze progresul cultural. Evaluarea aprovizionează evidența tangibilă de progres și poate contribui la menținerea climatului psihologic pozitiv în procesul de durată al schimbării.

6. Concluzii. Conceptul de cultură organizațională servește pentru explicarea modului de funcționare a organizației și de interacțiune cu mediul extern. Cunoașterea culturii organizaționale este necesară și utilă deoarece constituie, probabil, unicul și cel mai folositor element anticipativ, pe termen lung al unei organizații. Este destul de dificil să se perceapă cultura organizațională, să se pătrundă în esența ei, deoarece aceasta este considerată drept un univers de convingeri, valori și concepții care rareori este declarat sau supus chestionării. Un rol major în schimbarea culturii organizaționale îl are liderul, însă procesul de transformare este unul lent, în special când sunt supuse schimbării mentalitatea oamenilor și sistemul de valori de care aceștia se conduc.

BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar de etnologie și antropologie. Volum coord.: Pierre Bonte, Michel Izard. – Iași: Polirom, 2007. – 799 p. ISBN 978-973-46-0590-3
2. HANDY, Charles. L'Olympe des managers: culture d'entreprise et organization. - Paris: d'Organisation, 1986. – 241 p. ISBN 2-7081-0727-5
3. HOFSTEDE, Geert. Managementul structurilor multiculturale: software-ul gândirii. - București: Economica, 1996. -304 p. ISBN 973-9198-01-5
4. ТАЙЛОП, Эдуард. Первобытная культура. - Москва: Политиздат, 1989. – 573 с. ISBN 5-250-00379-6
5. ХЭНДИ, Чарльз. Время безрассудства: искусство управления в организации будущего. - Санкт-Петербург: Питер, 2002. – 277 с. ISBN 5-318-00513-6
6. ШЕЙН, Эдгар. Организационная культура и лидерства.– Санкт-Петербург: Питер, 2002. – 336 с. ISBN 5-318-00573-X
7. ЭЛВЕССОН, Мэтс. Организационная культура. – Харьков: Изд-во Гуманитарный центр. 2005.- 460 с ISBN 966-8324-17-X

ROLUL PARTENERILOR DE DEZVOLTARE ÎN PROPĂȘIREA COMUNITĂȚILOR LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Sergiu TATAROV,
doctor, lector superior,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Cooperation between the Republic of Moldova and the development partners takes various forms. In this context, we mention: technical assistance, support for various investment or social projects, budget support for sectoral policy making or the one provided to maintain the country's balance of payments. Support from development partners is an acute need in condition of insufficient sources of local government income. The main development partners of the Republic of Moldova are: the World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, the European Investment Bank, the Council of Europe Development Bank, the United Nations, the Federal Republic of Germany, United States of America. A significant role in local development has Council of Europe's assistance to the Moldova.

Keywords: *development partners, local development, external assistance, cooperation, public administration, Investment support.*

Asistența externă acordată de partenerii de dezvoltare joacă un rol important în susținerea dezvoltării Republicii Moldova și în atingerea obiectivelor stabilite în agenda de reformă, în special, a administrației publice aprobate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016. [2]

Asigurarea utilizării eficiente a resurselor interne și externe este necesară pentru dezvoltarea economică echilibrată pe termen lung și pentru a realiza integrarea economiei Republicii Moldova cu cea a Uniunii Europene. Importanța utilizării eficiente a resursele provenite de la partenerii de dezvoltare devine o necesitate acută în condițiile insuficienței surselor de venit proprii.

În contextul îmbunătățirii managementului asistenței externe, în ultimii ani, Guvernul Republicii Moldova s-a concentrat pe o abordare proactivă a acestui proces. Accentele sunt puse pe eficientizarea generală a proceselor de planificare strategică, transparență și monitorizare. [4]

Cooperarea dintre Republica Moldova și partenerii de dezvoltare are diverse forme. Aici putem menționa asistența tehnică, suportul destinat realizării diverselor proiecte investiționale sau sociale, cel acordat bugetului pentru realizarea politicilor sectoriale sau cel oferit pentru menținerea balanței de plăți ale statului.

Pe parcursul ultimilor ani s-a conturat modul preferat de atragere a asistenței pentru Guvern - granturile și resursele concesionale. Adicional la această modalitate, punerea în aplicare a sistemelor naționale de valorificare a resurselor externe contribuie, de asemenea, la diminuarea costurilor tranzacționale pentru asistență, precum și la creșterea capacităților de valorificare a asistenței, utilizând sistemele naționale de gestionare a resurselor.

Asistența externă acordată Republicii Moldova are obiectivul de a susține realizarea progra-

melor naționale de dezvoltare și de a contribui la creșterea economică și a nivelului de trai al populației, precum la menținerea indicilor macroeconomici. Tendința din ultimii ani, manifestată de partenerii de dezvoltare în contextul eficientizării asistenței pentru dezvoltare, este de a alinia cât mai mult posibil suportul oferit la prioritățile de dezvoltare ale Guvernului. Astfel, Strategiile naționale de dezvoltare sunt elaborate de manieră participativă, fiind consultate cu toți partenerii și Strategiile de suport ale donatorilor, sunt pe larg consultate și agreeate cu Guvernul, pentru a spori eficiența rezultatelor scontate pentru societate.

Ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, ratificat de Parlament prin Legea nr. 112 din 02.07.2014, [1] are un impact major asupra tuturor sectoarelor de activitate ale economiei naționale și în special asupra agriculturii, datorită aplicării instrumentelor și mecanismelor de finanțare specifice care se adresează exploatațiilor agricole care produc pentru piață.

În condițiile în care în Republica Moldova sunt dominante ca număr și suprafață gospodăriile țărănești de subzistență și semisubzistență, există riscul pierderii unor avantaje economice și financiare, dacă nu se accelerează procesul de restructurare.

Suportul bugetar, ca unul din modurile de asistență externă, este completat cu asistență tehnică specifică, fiind un instrument valoros de acordare a consilierii în domeniul politicilor și/sau a consilierii specializate în implementarea acestora, astfel susținând dezvoltarea capacităților naționale cu accentul pe „învățarea prin practicare” la nivel organizațional și/sau individual. În cazurile în care este posibil, gestionarea asistenței tehnice este integrată în structurile naționale, acestea având menirea să completeze, fără a substitui însă, expertiza națională cu mecanisme actuale prin care cunoștințele pot fi transferate personalului permanent. În Republica Moldova, în fiecare buget de program, sunt prevăzute alocații, în cadrul componentei de suport bugetar, pentru contractarea asistenței tehnice.

Abordarea multilaterală, sub formă de fonduri fiduciare multidonatoare pentru țară, permite luarea în considerare a priorităților Guvernului împreună cu prioritățile partenerilor de dezvoltare. Aceste intervenții multidonatoare, inclusiv cele bazate pe proiect, contribuie direct la implementarea programelor și strategiilor naționale existente.

Astfel, Banca Mondială, Guvernul Danemarcei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Agenția pentru Dezvoltare Suedeză, Agenția pentru Dezvoltare a Marii Britanii au constituit în anul 2006 Fondul Multidonator în sumă de 6 mln. de dolari SUA pentru susținerea Reformei administrației publice centrale lansate de Guvernul Republicii Moldova în anul 2005.

Suportul investițional din partea organizațiilor internaționale și statelor-partenere (BERD, BEI, BM, BDCE, SUA, UE etc.) pentru realizarea proiectelor mari de infrastructură - reabilitarea rețelelor electrice și a drumurilor, dezvoltarea infrastructurii în sectorul agricol, construcția locuințelor pentru păturile socialmente vulnerabile, precum și conservarea patrimoniului cultural - a constituit numai în anul 2013 circa 129 mln. de euro.

Facilitatea Uniunii Europene de investiții pentru vecinătate acordă finanțare pentru investiții în infrastructură în domeniul transporturilor, energiei (cu accentul pe energia regenerabilă și eficiența energetică), aprovizionare cu apă și canalizare, mediu și sectorul social, precum și sectorul financiar și privat, cu accentul pe întreprinderi mici și mijlocii (IMM).

Banca Mondială. Portofoliul curent al Băncii includea numai în anul 2013 13 proiecte investiționale în valoare totală de 329,5 mln. USD de angajamente nete. Portofoliul acoperă aproape fiecare sector, însă are o concentrare mai mare de activități în dezvoltarea rurală. Banca Mondială administrează, de asemenea, un portofoliu substanțial al Fondului fiduciar pentru Moldova, care la începutul anului calendaristic 2013 constituia 76,4 milioane dolari, cel mai mare din regiunea Europei și Asiei Centrale. [4]

La capitolul asigurarea transparenței, cooperarea cu Banca Mondială poate fi considerată cea mai fructuoasă din punctul de vedere al deschiderii informației din partea Băncii. Republica Moldova este prima țară care a semnat cu Banca Mondială, în aprilie 2013, Acordul privind deschiderea de date, ce presupune accesul liber la datele privind cooperarea pentru dezvoltare. Informația despre acordurile de finanțare, condițiile de finanțare și, ulterior, datele financiare privind implementarea proiectelor este deschisă pe paginile oficiale ale Băncii.

Proiectele sunt destinate pentru realizarea reformelor și pentru investiții în agricultură, educație și dezvoltarea competitivității.

În 2013 a fost elaborată Strategia de parteneriat a Băncii Mondiale cu Republica Moldova pentru perioada 2014-2017, care prevede susținerea Republicii Moldova în creșterea în continuare a prosperității și în reducerea sărăciei, prin beneficierea deplină de deschiderea și de integrarea europeană, de un nivel mai înalt al economiei globale.

Strategia se focusează pe trei piloni care vor contribui la diversificarea și extinderea capitalului instituțional, uman și natural al țării:

- **sporirea competitivității** prin: a) îmbunătățirea mediului de afaceri și a cadrului de desfășurare a afacerilor; și b) sporirea competitivității în agricultură;

- **consolidarea capitalului uman și diminuarea riscurilor sociale** prin: a) îmbunătățirea calității și accesului la serviciile de sănătate și educație; și b) fortificarea unui sistem de pensii și asistență socială echitabil și durabil din punct de vedere fiscal;

- **promovarea unei Moldove verzi, curate și rezistente** prin: a) consolidarea adaptării și rezistenței la schimbările climatice; b) ameliorarea managementului resurselor naturale și c) sporirea eficienței și securității energetice.

Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Europeană de Investiții, Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei. BERD și BEI sunt doi dintre cei mai activi parteneri de dezvoltare în domeniul investițiilor în agricultură. Cu suportul acestora s-a reușit realizarea unui șir de proiecte în domeniul respectiv.

BERD mai este activă în domeniul eficienței energetice, în anul 2013 deschizând două linii de creditare în acest sens pentru mediul de afaceri.

BDCE este prezentă în Republica Moldova la realizarea proiectelor de infrastructură preponderent socială.

Regatul Suediei. Suedia rămâne cel mai mare partener european investițional bilateral al Republicii Moldova, implementând proiecte în trei sectoare: 1) democrație, drepturile omului și egalitate de gen; 2) infrastructuri durabile, cu accentul pe energie și 3) dezvoltarea pieței. În țara noastră, Suedia sprijină programe prin intermediul Agenției de Dezvoltare (SIDA), într-o alocare de țară de aproximativ 13 mln. de euro pe an și printr-o alocare specială pentru ONG-uri, care se ridică la aproximativ 812 mii euro pe an.

Menționăm că Guvernul Suediei acordă o atenție deosebită capitolului drepturile omului și egalitatea de gen și putem afirma că este unul dintre puținii parteneri de dezvoltare ce susține programe cu tematici adresate direct implicării femeilor în sfera politică, socială și în mediul de afaceri.

În curs de desfășurare în Republica Moldova sunt 16 proiecte cu un buget total de 36,8 milioane de euro.

Statele Unite ale Americii. Asistența oferită de către Guvernul SUA susține în continuare tranziția Republicii Moldova spre un stat mai transparent și participativ, bazat pe supremația legii și pe o economie de piață funcțională. Programele realizate prin intermediul Ambasadei SUA, USAID și Programul Compact, (Corporația Provocările Mileniului) contribuie în mod practic la dezvoltarea agriculturii și reabilitarea drumurilor, la creșterea economică și îmbunătățirea

guvernării centrale și locale.

Este de menționat că din partenerii bilaterali, lider este Statele Unite ale Americii cu un buget de 293,4 mln. euro, cel mai mare volum de asistență fiind oferit prin intermediul Fondului Provocările Mileniului pentru Programul „Compact”, în cadrul căruia au fost reabilitați circa 100 km de drum și 11 sisteme de irigație, urmat de România cu un buget de 121,7 mln. euro.

Organizația Națiunilor Unite. Unul dintre cei mai mari avocați ai politicilor de dezvoltare orientate spre combaterea sărăciei și protecția drepturilor omului este echipa Organizațiilor Națiunilor Unite prezentă în Republica Moldova. Printre realizările importante obținute în comun cu ONU, se numără definitivarea Cadrului de Parteneriat ONU - Republica Moldova pentru perioada 2013-2017. Documentul a fost elaborat în mod colectiv de către Echipa de Țară a ONU și Guvernul Republicii Moldova, precum și prin consultări extinse cu alți parteneri, cu scopul de a susține eforturile țării noastre de a realiza Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului și aspirațiile de integrare europeană. Dat fiind capacitățile de flexibilitate și prezența largă a agențiilor Națiunilor Unite în țara noastră, ONU realizează proiecte în calitate de agenție de implementare pentru alte structuri internaționale și multilaterale. Astfel, pe parcursul anului 2013, ONU a realizat proiectul „Energie și Biomasă în Moldova” din fondurile UE, ale Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată, cu Suportul Guvernului Suediei, proiectul „Sporirea capacităților instituționale”, din fondurile Guvernului României, proiectul „Îmbunătățirea sistemelor de irigație în scopul sprijinirii micilor fermieri”, cu suportul Guvernului Ungariei și alte proiecte.

În acest context este de evidențiat Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 adoptată la Summit-ul privind Dezvoltarea Durabilă, care a avut loc la New York, și constituie un cadru de dezvoltare. Astfel, Consiliul Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă a examinat în ședința din 16 martie 2017 raportul privind realizarea obiectivelor Agendei 2030 și ajustarea la aceasta a Strategiei Moldova 2020.

Republica Federală Germania. Promovarea cooperării între Guvernul Germaniei și Guvernul Republicii Moldova a început în 1994. Sectoarele agricultură, educație și dezvoltare regională sunt beneficiarele celor cinci proiecte, cu un buget total de circa 12,9 mln. de euro, care sunt în curs de implementare.

Agenția de Cooperare a Germaniei (GIZ) implementează proiecte de dezvoltare din numele Ministerului Federal pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ), alte ministere federale, precum și alte instituții și organizații internaționale.

Suportul German pentru Investiții susține măsurile proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale ale Republicii Moldova”. Fondul promovează, de asemenea, și implementarea altor măsuri-pilot, cum ar fi susținerea proiectelor-pilot deja existente.

Domeniile tematice prioritare ale proiectului sunt asigurarea cu apă și canalizare; gestionarea deșeurilor; eficiența energetică a clădirilor publice.

Republica Populară Chineză. Pe parcursul ultimilor ani, Guvernul Republicii Populare Chineze participă activ la realizarea dezideratelor propuse de către Guvernul Republicii Moldova, în mod special, în sectorul tehnologiilor informaționale și cel al sănătății, prin oferirea de echipamente moderne. Beijingul a oferit Republicii Moldova asistență în valoare de 6,6 mln. de euro, 4,7 mln. euro fiind destinați pentru dotarea cu calculatoare a căminelor studențești și pentru monitorizarea traficului rutier.

Pentru perioada 2014-2017, în baza Cadrului Strategic Unic pentru acordarea suportului UE Republicii Moldova, Anvelopele financiare anuale ale UE Comisia Europeană a planificat pentru Republica Moldova oferirea a 410 mln. euro, pentru realizarea a 3 priorități majore la nivel național [3]:

I. Reforma administrației publice – 30 %.

II. Agricultură și dezvoltare rurală – 30 %.

III. Reforma poliției și managementul frontierei – 20 %.

Totodată, 15% urmează a fi oferite pentru consolidarea capacităților instituționale și 5% pentru societatea civilă. De asemenea, Republica Moldova a reușit să adere la mai multe programe comunitare ale Uniunii Europene.

O mențiune aparte merită asistența acordată Republicii Moldova de Consiliul Europei. Această asistență este datorată faptului că țara noastră este membru al acestei organizații europene încă din 1995. Asistența a îmbrăcat diferite forme juridico-economice prin expertizarea și perfecționarea cadrului legislativ prin prisma drepturilor omului și justiției, precum și prin programele naționale. Astfel, Republica Moldova a beneficiat și beneficiază de programe și proiecte privind drepturile omului, reforma justiției, dezvoltarea mass-media, consolidarea autonomiei locale, precum și măsurile de sporire a încrederii între autoritățile de pe cele două maluri ale Nistrului. Marea majoritate a programelor și proiectelor sunt realizate în conformitate cu planurile trianuale între Republica Moldova și Consiliul Europei, precum și la solicitările exprese ale Guvernului Republicii Moldova. De asemenea, sunt organizate și vizite de studii și instruire pentru reprezentanții autorităților publice centrale și locale, cât și din mediul asociativ și cercuri academice.

Printre cele mai recente programe și impactul acestora putem nominaliza Susținerea reformei justiției penale în Republica Moldova, Asistența electorală: reformarea practicii electorale, Consolidarea eficienței justiției și acordarea sprijinului profesiei de avocat, Susținere în implementarea coerentă a Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO), Consolidarea respectării drepturilor omului în procesul de implementare a agendei digitale, Susținerea eforturilor naționale privind prevenirea și combaterea discriminării, Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale.

Acest din urmă Program tematic merită o analiză mai profundă, dat fiind caracterul unic al acestuia. Spre deosebire de celelalte proiecte naționale (bilaterale între Republica Moldova și Consiliul Europei), acesta reprezintă un proiect în cadrul Programului regional al Uniunii Europene și Consiliului Europei „Cadrul Programatic de Cooperare pentru țările Parteneriatului Estic: Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Republica Moldova, Ucraina și Belarus”. Remarcabil este și faptul că habul regional pentru toate șase state participante se află la Chișinău. Scopul Programului este: 1) suportul procesului de reformă la nivelul autorităților locale; 2) promovarea standardelor etice printre aleșii locali și 3) suportul îmbunătățirii managementului financiar și al resurselor umane în autoritățile publice locale, bazat pe standardele europene și procesului de analiză comparativă (Benchmarking).

Întru atingerea scopului, Programul a statuat obiectivele care, la rândul lor, sunt corelate și ajustate în timp la prioritățile fiecărui stat participant și, totodată, permit sinergia eforturilor și compararea chestiunilor cu similitudini între statele Parteneriatului Estic. Printre acestea se numără:

- îmbunătățirea cadrului legal în domeniu;
- creșterea eficienței, transparenței și accesibilității autorităților publice locale, precum și consolidarea capacităților acestora;
- promovarea bunelor practici și implementarea recomandărilor de politici;
- prestarea eficientă a serviciilor cetățenilor, în speță prin intermediul cooperării intermunicipale;
- înlesnirea participării cetățenilor ca mijloc de monitorizare a activității autorităților publice locale;
- suportul guvernului și autorităților locale în îmbunătățirea situației financiare locale prin

intermediul perfecționării regulamentelor, instituțiilor și practicilor.

Beneficiarii proiectului sunt autoritățile locale și asociațiile acestora, ministerele responsabile pentru politica în domeniul autonomiei locale, în cazul Republicii Moldova – Cancelaria de Stat, organizațiile nonguvernamentale și cetățenii.

Bazându-se pe Recomandarea Rec (2004) [7] adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 8 ianuarie 2004 pentru țările-membre Cu privire la managementul financiar și bugetar la nivel local și regional și Recomandarea Rec (2005) [9] din 19 ianuarie 2005 Cu privire la resursele financiare ale autorităților locale și regionale, Centrul de Expertiză pentru Reforma Administrației Publice Locale al Consiliului Europei a elaborat un instrument de evaluare a finanțelor publice locale [8]. Denumirea acestui instrument este Benchmarking, iar menirea sa este de a identifica și de a stabili bunele practici în finanțele publice locale, precum și de a eficientiza gestionarea financiară la nivelul autorităților publice locale. De asemenea, acest instrumentar contribuie la descentralizarea financiară și identificarea resurselor de venit proprii pentru unitățile administrativ-teritoriale.

Pentru a putea fi aplicat în Moldova, la fel ca și în celelalte 6 state ale Parteneriatului Estic, au fost efectuate studii privind Benchmarking-ul finanțelor publice locale în 2015 și instrumentul dat a pilotat în 2016 după ajustarea la realitățile țării noastre. Au fost selectate de comun cu Congresul Autorităților Locale din Moldova 10 unități administrativ-teritoriale (orașele Strășeni, Edineț, Cimișlia, Ungheni, Ialoveni, satul Colibași, raionul Cahul, satul Peresecina, raionul Orhei, satul Feștelita, raionul Stefan Vodă, satul Beșghioz (Găgăuzia), satul Cristești, raionul Nisporeni) care în decursul a 6 luni au pilotat benchmarking-ul cu asistența experților Consiliului Europei. Rezultatele au fost discutate la atelierul de lucru pe 29 iunie 2016 cu participarea reprezentanților autorităților locale, ale Cancelariei de Stat, Ministerului Finanțelor. Noul instrument de management financiar a fost apreciat și promovat, însă pentru buna implementare a acestuia s-a solicitat elaborarea unui soft care ar înlesni aplicarea și replicarea Benchmarking-ului. În acest context, Consiliul Europei, prin intermediul Programului Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale, vine cu aplicarea web care urmează a fi gata pentru aplicare începând din luna aprilie 2017. La dorința beneficiarilor din Republica Moldova aplicația poate fi transmisă neoneros deținătorilor din Republica Moldova: fie autorităților publice centrale (Cancelaria de Stat sau Ministerul Finanțelor), fie asociației autorităților administrației locale (CALM).

Un alt obiectiv extrem de important al partenerilor de dezvoltare este facilitarea cooperării autorităților administrației publice locale în prestarea unor servicii mai calitative cetățenilor, în special celor care necesită sinergia eforturilor a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale. Astfel, Consiliul Europei a anunțat în martie 2017 solicitarea de propuneri de proiecte de cooperare intermunicipală în câteva state ale Parteneriatului Estic pentru susținerea prin granturi a acestei cooperări, inclusiv în Moldova. Autoritățile publice locale care se vor coopera în prestarea serviciilor cetățenilor pot beneficia de până la 45 mii de euro (pe cluster), care pot fi canalizate spre activități de importanță locală și care țin de infrastructurile educației sau culturii, mediului, turismului și dezvoltării economice, transportului urban și managementului drumurilor și infrastructurii transportului, serviciilor de canalizare și managementului deșeurilor etc. Ca rezultat, cetățenii ar trebui să se bucure de mai bune servicii din partea autorităților locale care vor beneficia de aceste granturi.

Precum a fost menționat mai sus în acest articol, Republica Moldova are angajamente privind implementarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. Ca consecință, pentru colectivitățile locale devin tot mai accesibile fondurile europene care reprezintă o altă formă de asistență din partea partenerilor de dezvoltare acordată țării noastre. Însă accesarea fondurilor europene necesită și cunoașterea regulamentelor Uniunii Europene, pre-

cum și o dibăcie în ceea ce ține de perfectarea aplicațiilor respective.

Pentru a facilita accesarea fondurilor europene de comunitățile locale, Consiliul Europei organizează instruirii și vizite de studiu pentru autoritățile publice locale din Republica Moldova.

Fără dubii, nu putem subestima volumul și importanța ascendentă a aportului partenerilor de dezvoltare în propășirea Republicii Moldova, însă spațiul limitat al unui demers științific nu ne permite să analizăm pe îndelete toată asistența externă și impactul acesteia asupra serviciilor prestate cetățenilor de autoritățile publice și asupra dezvoltării comunităților locale care în orice stat democratic constituie „talpa națiunii”.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

3. Cadrul unic de sprijin acordat de UE pentru Republica Moldova (2014-2020). Seria: Programarea Instrumentului de European de Vecinătate (IEV) 2014-2020. Bruxelles, 2014.

4. Cooperare pentru dezvoltare. Raport anual cu privire la asistența externă acordată Republicii Moldova. Cancelaria de Stat, raportul ODA, 2013.

5. GAIBU Corina, LITRA Leonid, LOZOVANU Valentin, GÎRBU Viorel. Evaluarea capacității de absorbție a asistenței externe acordate Republicii Moldova. IDIS Viitorul, Chișinău, 2011.

6. LOZOVANU Valentin, GÎRBU Viorel, Foreign Assistance and Moldova's Economic Development, IDIS Viitorul, September 2010.

7. Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (Rec 2004)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional level. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=103899&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

8. Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (Rec 2005)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional level. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

9. Council of Europe. Centre of Expertise for Local Government Reform. Local Finance benchmarking toolkit. Revised version, 22 July 2013. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2080977&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

PARTICIPAREA LA MEDIERE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE DIN CADRUL STATELOR-MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE

Angela ZUBCO,
doctor, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Public administration from Republic of Moldova deals with a set of bureaucratic problems that are related to the stability and continuity, rigidity, in which the formalism substitute public interest, and in this way various conflicts become more possible. The mediation of conflicts is an important mechanism for the modernization of the public administration through the fact that people (citizens or officials) and public institutions are in the foreground. The European experience in mediation the conflicts and disputes between government and private parties is quite relevant. Since 2005, common efforts have been directed to the implementation and development of juridical instruments and to the European legal cooperation mechanisms, to the modernization of the administrative activity, including mediation. Government and administrative authorities have a central role in promoting the use of mediation, whether this relates to individual administrative acts, contracts, civil liability or other contentious issues. The applicability of mediation depends on the awareness of its effects at the moment and in future and on the modernization and reformation of the public administration.

Keywords: *mediation; conflicts; public authorities; modernization; cooperation; reformation; mechanisms.*

Noile standarde de dezvoltare din spațiul european impun efectuarea de reforme profunde în administrația publică atât în statele-membre UE, cât și în statele în curs de aderare din sud-estul Europei. În acest sens, strategiile de reformă ale administrației publice au drept scop identificarea măsurilor pentru modernizarea administrației publice în vederea îmbunătățirii managementului resurselor umane, al calității serviciilor publice prin promovarea și introducerea elementelor managementului calității care se regăsesc perfect în mecanismul medierii și tendințele de modernizare a acestei instituții.

Motivația abordării medierii profesionale (medierea judiciară/extrajudiciară) sau a instruirii funcționarului public în vederea aplicării acestui mecanism în activitatea publică (extrajudiciară), decurge, în primul rând, din încadrarea acestui subiect în sistemul modern al managementului calității serviciilor publice prestate, preconizând schimbări ce vor atribui medierii un rol semnificativ în cadrul metodelor de rezolvare alternativă a disputelor din sectorul administrativ și al pregătirii funcționarilor publici. Această abordare este impusă și de numeroasele probleme care afectează activitatea administrației publice: nevoia de stabilitate și continuitate, politizarea administrației publice, arbitraritatea și rigiditatea, supunerea unei inerții a unei societăți birocratice moștenite din sistemul totalitar. Contextul social actual prezintă medierea tuturor instituțiilor publice drept o reală soluție pentru asigurarea unui dialog, asigurând o mult mai mare stabilitate a soluției acceptate de părți. Aplicarea medierii poate ajuta funcționarii publici să răspundă provocărilor lansate de schimbările datorate globalizării și gradului sporit de democratizare. Fără a fi un răspuns universal și fără a se substitui cunoașterii practicii administrative, judiciare sau legislației, medierea, fundamentată pe abilități specifice, ajută practicienii din instituțiile publice să realizeze rezultate mai bune în prestarea serviciilor publice, în menținerea unui climat favorabil de activitate internă, în reformarea acestui sector. Această metodă alter-

nativă de prevenire și soluționare a conflictelor permite părților implicate să cunoască mai bine interesele lor diferite, dar și să fie conștiente de obstacolele care le împiedică să încheie acorduri reciproc avantajoase, care să le servească interesele. *Obligația autorităților publice de a coopera cu beneficiarii* este și ea o particularitate care impune evitarea unor conflicte deschise. Cooperarea este în prezent o atribuție în sarcina autorităților publice, care asigură, din respect față de cetățean (singur sau organizat în diferite moduri de activitate), participarea la mediere a unei autorități publice. Se recomandă, ca această inițiativă să fie acceptată necondiționat de către autoritatea publică invitată în mediere, cu atât mai mult cu cât medierea implică costuri cu mult reduse față de justiția clasică sau față de alte mijloace de soluționare alternativă a neînțelegerilor. Costurile se reflectă în bugetul autorității publice, iar soluționarea prin mediere se reflectă în gradul de respect față de cetățean și față de atribuțiile date prin lege acestor autorități publice.

Tendențele internaționale actuale sunt pentru participarea la mediere a autorităților publice. De-a lungul timpului, se poate observa utilizarea la scară largă a medierii, existând o serie de structuri oficiale în majoritatea statelor-membre UE care au reglementat medierea și au introdus-o în mod oficial ca metodă de compromis, prin standardizarea și regularizarea acesteia. În spațiul european, procedura medierii este recomandată administrației publice, pe care complexitatea raporturilor de activitate o plasează la un moment în situații conflictuale diverse, specifice raporturilor de drept civil, pentru apropierea dintre autoritățile administrative și cetățeni. În cadrul UE funcționează sistemul SOLVIT prin care autoritățile publice soluționează on-line, gratuit, probleme cu participarea cetățenilor și a agenților de business legate de asigurări sociale, fiscale; piața comunitară internă (respectarea drepturilor la asigurări sociale; obstacole administrative în business). Centre SOLVIT există în fiecare stat-membru. În Marea Britanie, medierea în sectorul public a obținut o susținere începând cu 2001, după angajamentul public lansat de Lordul cancelar, după care clauza ADR a devenit parte a contractelor de achiziții guvernamentale (domeniul vamal; problemele de mediu; construcțiile). O practică cunoscută este activitatea Oficiilor Guvernamentale Ombudsman, care investighează petițiile legate de abuzuri sau omisiuni în activitatea administrativă sau activitatea Centrului neguvernamental CEDR (Centre for Effective Dispute Resolution) care implementează scheme de mediere în conflicte cu participarea autorităților locale: litigii de muncă, divergențe cu furnizorii de produse/servicii, dispute între comunități, planificări locale. [5, p.124]

Consiliul Europei și Uniunea Europeană au adoptat numeroase Rezoluții, Regulamente, Decizii etc. întru implementarea și dezvoltarea instituției de mediere. Menționăm aici actele adoptate în cadrul Consiliului Europei, la care Republica Moldova este parte: *Recomandarea R (81) 7 a Comitetului de Miniștri cu privire la accesul la justiție* prin care se încurajează procedurile ce simplifică acest acces, printre care „concilierea părților și reglementarea diferendelor pe cale amiabilă, înaintea oricărei proceduri judiciare sau în cursul unei proceduri angajate”; *Recomandarea R (86) 12 a Comitetului de Miniștri cu privire la diminuarea sarcinii tribunalelor*, care preconizează „reglementarea pe cale amiabilă a diferendelor, fie în afara ordinului judiciar, fie înainte sau după procedura judiciară”; *Recomandarea R (93) 1 a Comitetului de Miniștri cu privire la accesul efectiv la drept și la justiție, pentru persoanele aflate în situație de sărăcie extremă*, ce sugerează accesul efectiv la „modalitățile extrajudiciare de soluționare a conflictelor, precum medierea și concilierea.., prin aceasta înțelegându-se beneficiul la ajutorul judiciar sau orice altă formă de asistență a acestor modalități de soluționare a conflictelor”; *Recomandarea R (94) 12 a Comitetului de Miniștri cu privire la independența, la eficacitatea și rolul judecătorilor* ce consacră, ca o veritabilă obligație judiciară, „încurajarea părților în obținerea unei reglementări pe cale amiabilă” (a se consulta Principiul V -3, e); *Recomandarea R (95) 5 cu privire la îmbunătățirea funcționării sistemelor și procedurii de recurs în materie civilă și comercială*, prin care se cere în

mod expres judecătorului să vegheze asupra „încurajării la reglementarea pe cale amiabilă” (a se consulta articolul 6 g) ; *Recomandarea R (98) 1 coroborează recurgerea la medierea familială; Recomandarea R (99) 19 stimulează medierea penală; Recomandarea R (2001) 9* ce susține „modalitățile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private”; *Recomandarea R (2002) 10 încurajează medierea în materie civilă* (adoptată de Comitetul de Miniștri la data de 18 septembrie 2002) ; *Propunerile Comisiei Europene pentru Eficacitatea Justiției (CEPEJ) (2007) 14* din data de 7 decembrie 2007, intitulate „Linii directoare ce vizează îmbunătățirea punerii în practică a recomandărilor existente”. CEPEJ a elaborat linii directoare și propune măsuri specifice, ce vizează asigurarea unei mai bune aplicări efective a următoarelor recomandări: *Recomandarea (98) 1 cu privire la medierea familială; Recomandarea (2002) 10 cu privire la medierea în materie civilă; Recomandarea (99) 19 cu privire la medierea în materie penală; Recomandarea (2001) 9 cu privire la modalitățile alternative de soluționare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private* etc. Multitudinea aspectelor juridice, financiare, psihosociale și, mai ales, cele privind durata soluționării conflictului extrajudiciar sau prin justiție, cât și apariția „instituției mediatorului” fac ca medierea să fie considerată o alternativă în eficientizarea activității autorităților publice. Bunele practici în acest sens sunt foarte relevante. [3, accesat la 20.03.17]

În Franța, Ombudsmanul și mediatorii instituționalizați se ocupă de plângerile împotriva autorităților publice. Mediatorii sunt organizați în comitete pentru soluționarea pe cale amiabilă a disputelor sau pentru litigii referitoare la achizițiile publice, în comisii regionale de conciliere și de compensare pentru accidente etc. Aceștia sprijină părțile să ajungă la o soluție amiabilă și echitabilă pentru disputele lor. În plus, instanțele administrative pot recomanda medierea în cadrul procesual în conformitate cu Legea nr. 95-125 din 8 februarie 1995 privind organizarea instanțelor și procedurile civile, penale și administrative și în conformitate cu Decretul nr. 96-652 din 22 iulie 1996 cu privire la conciliere și mediere.

Reglementările din Germania conferă părților posibilitatea de a recurge la mediere nu numai înainte și în timpul procedurilor administrative (Mitlaufende) dar, de asemenea, în timpul formalităților procedurale nonjudiciare sau administrative (Nachlaufende). În timp ce Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) nu include în mod explicit o normă specifică privind medierea judiciară (Gerichtliche), a fost, în general, admis în baza articolului 87, alineatul (1) VwGO, că este permis președintelui instanței de judecată să invite părțile pentru a discuta faptele aduse în fața judecății, în scopul de a obține un acord.

Legislația spaniolă permite părților atât să pună capăt procedurilor administrative cât și să înlocuiască căile de atac administrative prin procedurile de mediere (Legea nr. 30/1992 din 26 noiembrie privind regimul juridic al administrațiilor publice și procedura administrativă comună). În plus, medierea poate fi utilizată pentru a completa un litigiu aflat pe rolul unui tribunal, în conformitate cu articolul 77 din Legea 29/1998 din 13 iulie care reglementează instanțele administrative. Prevederi similare pot fi găsite în regiunea Catalonia, după intrarea în vigoare a Legii nr. 26/2010 din 3 august, privind regimul juridic și procedural al autorităților publice ale Cataloniei.

Anglia și Țara Galilor desfășoară acest tip de mediere prin Ministerul Justiției, autoritate responsabilă pentru politica privind medierea, inclusiv promovarea acesteia. Pentru a asigura calitatea medierii recomandate de instanță în litigiile civile (cu excepția litigiilor familiale în jurisdicția Angliei și Țării Galilor), autoritățile și-au coordonat activitatea împreună cu Consiliul pentru Mediere Civilă (CMC). Aceasta este o organizație care reprezintă mediatorii în probleme civile și comerciale. În prezent, curțile transmit cazurile doar mediatorilor acreditați de CMC. [1, accesat la 20.03.17]

Țările Uniunii Europene promovează în cadrul administrației publice locale și medierea comunitară. Activitatea de mediere comunitară se desfășoară, de regulă, în cadrul unor structuri susținute de către autoritățile locale și entitățile specializate ale societății civile, bazate pe participarea voluntară a mediatorilor, denumite centre de mediere comunitară. Serviciile de mediere comunitară oferite respectă aceleași standarde profesionale ca și medierile desfășurate în cadrul privat. Centrele de mediere comunitară reprezintă o prezență firească în comunitățile din Marea Britanie și alte state europene. Eforturile curente sunt făcute doar în domeniul drepturilor, responsabilităților și al comportamentului. Dar aceasta este tocmai intrarea în domeniul medierii sociale. Medierea comunitară s-a dezvoltat, mai ales, pentru soluționarea problemelor din cadrul comunităților. Aici pot fi enumerate conflictele de ordin social, cele din cadrul organizațiilor, ale sindicatelor cu patronatul și conflictele între administrația publică și reprezentanții societății civile. Ideea de soluționare a unui litigiu sau a unui conflict pe cale amiabilă, cu ajutorul unui specialist, mediatorul, câștigă tot mai mult teren și aderenți în cadrul comunităților din întreaga lume. Procedura medierii este preferată de părți, oameni și instituții, pe care complexitatea relațiilor sociale și economice îi plasează la un moment în situații conflictuale diverse, specifice raporturilor dintre oameni. [4, p. 242-244]

De menționat că motivațiile principale pentru promovarea medierii și includerea ca practică în țările europene au fost similare celor din statele nord-americane, anume: supraaglomerarea instanțelor și, implicit, restrângerea pe cale birocratică a dreptului la înfăptuirea justiției, dar și nevoia de a oferi o mai mare stabilitate soluțiilor adoptate prin metode consensuale. Experiența nord-americană de utilizare a medierii în relația cu instanțele juridice a fost argumentul principal pentru ca medierea să fie promovată și în Europa. Dintre cazurile trimise anual la mediere, rata de succes înregistrată în SUA se plasează constant între 70% și 90%. De asemenea, la nivel mondial, piața medierii se ridică la miliarde de dolari. Potrivit studiului Institutului Internațional pentru Prevenirea și Soluționarea Conflictului, dat publicității în 2007 la New York, aproximativ 98% din cazurile pe care le-au avut cele 126 de companii de top din SUA, în rândul cărora s-a făcut cercetarea, au fost soluționate înainte de a se ajunge în instanță. Succesul financiar a fost un argument serios pentru introducerea medierii și pe continentul european. Medierea, ca formă de negociere asistată, a început să fie promovată la nivel european începând cu 1996, iar în 1997, la Conferința Europeană pentru prevenirea conflictelor, a fost lansat Apelul de la Amsterdam pentru crearea unei platforme europene pentru prevenirea conflictelor și construirea păcii. În 1998 a fost adoptată prima Recomandare a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru utilizarea medierii în cauze legate de familie (cu precădere, pentru soluționarea disputelor vizând încredințarea copilului). Scopul declarat la nivel european al promovării medierii este acela de a crește calitatea actului de justiție prin degrevarea instanțelor de cauze care implică în totalitate sau într-o mare măsură înțelegeri între părți.

La nivelul statelor-membre, reglementări cu privire la mediere au fost, practic, adoptate în toate țările Uniunii Europene, iar diferențele apar, în principal, cu privire la domeniile în care medierea a fost prioritar văzută ca utilă. Este clar însă, la ora actuală, că în toate aceste țări medierea are o semnificație similară, sunt promovate aceleași principii, respectiv neutralitatea, imparțialitatea, confidențialitatea și autodeterminarea părților, iar mediatorul este un profesionist care trebuie să parcurgă o pregătire distinctă. Medierea este un procedeu general recunoscut în Germania, Anglia și Franța, în țările scandinave, în statele Benelux, în Austria și Elveția. În unele țări est-europene medierea începe să se impună din ce în ce mai mult. Mediatori specializați există și activează în Polonia, Ungaria și Slovenia. Medierea se practică deja în multe țări europene ca profesie independentă. Codul de conduită european oferă orientare mediatorilor, iar clienților le conferă certitudinea unei consultanțe profesionale. La nivel european au fost constituite di-

ferite platforme de colaborare între mediatori, tocmai pentru a promova o înțelegere unitară a conceptului, standarde etice și deontologice de exercitare a profesiei și, nu în ultimul rând, standarde sau cerințe minime de pregătire a mediatorului. Să nu uităm că succesul medierii se bazează în totalitate pe încrederea pe care părțile în dispută/conflict o acordă mediatorului. În scopul creării unei Rețele Europene pentru Mediere, reprezentanții asociațiilor și organizațiilor de mediere din toate regiunile Europei s-au reunit pentru prima oară la Conferința Forumului Mondial pentru Mediere de la *Crans Montana* (2005) și la data de 27 mai 2006 - la Conferința Nordică pentru Mediere din Helsinki, unde participanții și-au luat angajamentul să formeze Inițiativa pentru Rețeaua Europeană de Mediere. Această inițiativă se bazează pe ideea stabilirii unui punct de informare asupra diferitelor sectoare de aplicare a medierii pentru facilitarea unui schimb de informații și cunoștințe practice și științifice între mediatori și pentru promovarea metodelor alternative de rezolvare a disputelor (ADR/Mediere) pentru publicul larg al Europei.

Implementarea acestor recomandări și bune practici în Republica Moldova nu poate fi realizată decât după adoptarea unei politici de stat care ar favoriza recurgerea la mediere sau la alte metode alternative pentru prevenirea conflictelor sau litigiilor înainte ca ele să apară, fie pentru rezolvarea lor pe cale amiabilă. Aceste moduri de reglementare a conflictelor trebuie să fie disponibile și, pentru a ameliora disponibilitatea lor, trebuie să fie întreprinse măsuri în scopul promovării și stabilirii sistemelor susceptibile să funcționeze. Guvernul și autoritățile administrative joacă un rol central în promovarea utilizării medierii, fie că aceasta se referă la actele administrative individuale, la contracte, la responsabilitatea civilă sau alte chestiuni litigioase. Aplicabilitatea medierii depinde, în mare, și de adaptarea legislației existente în Republica Moldova la principiile enunțate în *Recomandările europene*, de exemplu, prin obligativitatea în unele cazuri de a recurge la mediere (sau alte forme alternative: conciliere, negociere, tranzacție sau arbitraj), încurajarea aplicării acestei metode drept condiție prealabilă sesizării instanțelor, dacă litigiile nu contravin legislației în vigoare. [4, p. 8-9]

Deși medierea este un fenomen răspândit în întreaga Europă, nu există încă un model european de mediere unanim acceptat în prestarea serviciilor publice. Legislația din domeniul medierii aplicabilă în Europa este inspirată preponderent de modelul american, model ce și-a dovedit eficiența de-a lungul timpului. Se remarcă însă o preocupare permanentă a mediatorilor europeni de uniformizarea reglementărilor din domeniu, misiune dificilă în contextul în care fiecare țară și-a adaptat reglementările din domeniul medierii la specificul local. Acest aspect rămâne în vigoare și pentru aplicarea medierii în domeniul soluționării conflictelor în prestarea serviciilor publice, unde cadrul legal administrativ are un șir de particularități specifice.

Cu toate acestea medierea rămâne una dintre formele recomandate în prevenirea sau soluționarea conflictelor posibile în activitatea funcționarilor publici de diferite niveluri prin suplețe, rapiditate și eficiență. Scopul declarat la nivel european al promovării medierii este acela de a crește calitatea serviciilor prestate publicului și a actului de justiție prin degrevarea instanțelor de cauze care implică în totalitate sau într-o mare măsură soluționarea unor neînțelegeri între părți. Statele-membre ale Uniunii Europene joacă un rol central în promovarea medierii în toate tipurile de spețe identificate deja prin recomandările adoptate, monitorizarea permanentă a schimbărilor produse în legislația internă a statelor-membre și a statelor din vecinătatea Uniunii Europene pentru a facilita includerea medierii în practica rezolvării conflictelor și realizarea periodică a evaluării de impact.

În ceea ce privește medierea în Republica Moldova, în ultimii zece ani a început construirea instituțională a unui sistem de aplicare și utilizare a medierii, promovarea reglementărilor și procedurilor elaborate de către Consiliul de Mediere pentru formarea, autorizarea și monitorizarea activității mediatorilor autorizați. Cu toate acestea, sistemul construit până acum este mai mult

declarativ și necesită promovarea unor linii de acțiune oportune, susținute de părțile interesate în mediere pentru a contribui la dezvoltarea reală a profesiei în următorii ani. Experiența statelor europene ne demonstrează elocvent că medierea în activitatea administrației publice de orice nivel se încadrează perfect în acest proces de modernizare, prin creșterea calității serviciilor publice și reformarea acestora, eficientizarea și îmbunătățirea calității serviciilor cu impact pozitiv maxim asupra cetățeanului.

BIBLIOGRAFIE

1. CANDEA, Cristina Elena. Obligația autorității publice de a participa la mediere ca parte de necontestat din obligația sa de cooperare. În: <http://www.wolterskluwer.ro/pandectele-romane-2014/wolters-kluwer/pandectele-romane-11-2014/> (accesat la 20.03.17).
2. Liniile directorii referitoare la ameliorarea punerii în aplicare a Recomandării cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private// CEPEJ(2007)15, p. 8-16.
3. Strategia privind medierea și dezvoltarea profesiei de mediator în România (2008-2013) // <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2012/10/Strategia-2008-2013-privind-mediarea-si-dezvoltarea-profesiei-de-mediator1.pdf>. (accesat la 20.03.17).
4. ZUBCO, Angela. Aplicarea medierii în soluționarea tipurilor de conflicte caracteristice activității administrației publice// Teoria și practica administrației publice (TPAP- 2015). Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016. Academia de Administrație Publică, Chișinău, AAP, 2016, p. 241-245.
5. Idem. Motivația aplicării medierii în activitatea administrației publice// Materiale ale Conferinței științifice naționale cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, Universitatea de Stat din Moldova, Institutul de Cercetare și Inovare, 10-11 noiembrie 2015, p.124.

IMPLEMENTAREA GUVERNĂRII ELECTRONICE ÎN ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA SERVICIILOR PUBLICE

Violeta TINCU,
doctor în științe administrative, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The needs of the citizens are continuously evolving, while traditional administrative methods become often ineffective in satisfying those needs. Thus public services destined to satisfy those needs must be modernized, and then e-governance and e-services become front-runners. There's already a legal and institutional framework for them in the Republic of Moldova, while the number of e-services is constantly growing. However, there are still impediments for such processes of technologic modernization of public services, some due to the citizens' lack of information literacy.

Keywords: public administration, public services, e-Government, e-services, modernization.

Odată cu evoluția necesităților cetățenilor, tot mai evident în ultimul timp devine faptul că metodele tradiționale de administrare nu mai sunt funcționale, lucru care, fără îndoială, afectează calitatea serviciilor prestate utilizatorilor.

Pe de altă parte, mijloacele electronice de informare în masă, Internetul și serviciile sale influențează din ce în ce mai mult calitatea serviciilor prestate cetățenilor de autoritățile administrației publice [2, p. 56].

În atare condiții, problema modernizării serviciilor publice prin implementarea noilor tehnologii informaționale capătă o importanță sporită, iar problema guvernării electronice în organizarea serviciilor publice devine una deosebit de actuală.

Mai mult ca atât, se înregistrează o tendință globală în acest sens. Astfel, autorul britanic M. Evans studiază tendințele de evoluție în domeniul serviciilor publice, atrăgând o atenție deosebită următorilor factori care influențează asupra acestora:

- ghișeuri unice – stabilirea unui sistem unic de furnizare pentru a elimina redundanțele;
- standarde de calitate în baza aplicării principiilor de management al calității, înaintării petițiilor de către cetățeni și evaluării performanțelor;
- descentralizare – deplasarea responsabilității în domeniul serviciilor publice de la guvernul central spre administrația publică locală;
- *guvernare deschisă – liberul acces la informația despre serviciile publice, guvernarea electronică și implicarea cetățenilor în activitatea serviciilor publice prin forumuri și alte mijloace de discuție* [4, p. 37].

Referindu-ne la aspectul de implicare a cetățenilor în activitatea serviciilor publice, menționăm că în perioada octombrie 2010 - octombrie 2013 autorul prezentului articol a realizat un sondaj între utilizatorii serviciilor publice. Sondajul a fost axat, în principal, pe regiunea Centru, incluzând doar parțial respondenți din regiunile Nord și Sud. Sondajul a inclus întrebarea: **„Ce recomandăți în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice în Republica Moldova?”** Răspunsurile au fost cât se poate de variate, și anume: gestionarea mai eficientă a resurselor publice, demonopolizarea unor servicii publice, asigurarea transparenței în stabilirea tarifelor, informarea utilizatorilor despre drepturile lor, stabilirea unui coraport optim cost-calitate, combaterea corupției, concesionarea unor servicii publice, preluarea practicii internaționale în domeniu, introducerea serviciilor electronice, implementarea mai largă a tehnologiilor informaționale, parteneriatul public-privat etc. Acest lucru ne demonstrează că utilizatorii de servicii sunt deja deschiși spre conceptul de e-servicii și spre guvernarea electronică în domeniul exercitării rolului de prestator al administrației.

Problema e-serviciilor și guvernării electronice și-a găsit ulterior reflectare în art. 21 al Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, care prevede: „Cooperarea se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept. Se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul *prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova*” [1, art. 21]. Mai mult ca atât, art. 22 al Acordului prevede: „Cooperarea va cuprinde următoarele domenii: **(b) modernizarea serviciilor publice** care include introducerea și implementarea Guvernării electronice, **cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor** cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor”. Mai mult decât atât, cu statut de perspectivă, în cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se formulează și sarcina creării platformei pentru introducerea votului electronic și susținerea formelor de democrație participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care cetățeanul se află în momentul desfășurării alegerilor. De asemenea, se planifică implementarea serviciilor electronice în educație, sănătate, protecție socială, precum și a tuturor serviciilor electronice obligatorii în Uniunea Europeană [9, p. 9]. Menționăm că UE recomandă statelor-membre prestarea în format electronic a 20 de servicii publice on-line pentru cetățeni și mediul de afaceri [3, p. 266].

Astfel, tehnologiile îmbunătățesc serviciile publice, eficientizează activitatea guvernării și facilitează participarea democratică, aducând guvernele mai aproape de cetățeni [5, p. 441]. Cetățenii Republicii Moldova merită un guvern modern, care să utilizeze inovațiile tehnologice pentru îmbunătățirea calității vieții. Un guvern care utilizează tehnologiile informaționale devine mai eficient, mai inteligent și mai capabil să răspundă provocărilor timpului [5, p. 441].

Conform Programului de Activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2016-2018, obiectivul principal al Guvernului constă în „creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor”. Una dintre căile de realizare a acestui obiectiv este „prestarea serviciilor publice accesibile și cost-eficiente” [7], precum și alte sarcini ce țin de modernizarea serviciilor publice, inclusiv:

- reducerea vulnerabilității la corupție a prestatorilor de servicii publice prin extinderea numărului de servicii prestate pe platforme electronice;

- reducerea numărului și tarifelor pentru servicii publice prestate contra plată, extinderea e-serviciilor și aplicarea universală a conceptului de ghișeu unic [7]. Prin e-servicii sau servicii electronice înțelegem servicii publice oferite cetățenilor de către autorități prin intermediul mijloacelor electronice. Acestea sunt contra plată sau gratuite și pot fi comandate la distanță, rapid, simplu și comod [3, p. 265].

Pentru ca oamenii să beneficieze de informații și servicii publice în regim non-stop, iar autoritățile să asigure transparența actului de guvernare, Guvernul Republicii Moldova a creat în 2010 Centrul de Guvernare Electronică [3, p. 265].

Centrul este responsabil de elaborarea și realizarea agendei de e-Guvernare, care asigură o dezvoltare durabilă a țării. Prin aplicarea pe larg a tehnologiilor informaționale, instituția își propune, printre alte sarcini, să promoveze e-servicii. În rezultat, procedurile administrative obișnuite vor fi simplificate, costurile administrației publice, birocrăția și corupția se vor reduce simțitor, iar actul de guvernare se va îmbunătăți. Centrul devine promotorul principal al e-Guvernării și al inițiativelor de transformare sectorială care răspund mai bine nevoilor cetățenilor. Procesul de e-Transformare al guvernării este, astfel, unul complex și se derulează pe trei direcții importante [5, p. 441]:

- *e-servicii pentru cetățeni*. Guvernarea electronică schimbă modul în care Guvernul interacționează cu cetățenii săi. În categoria serviciilor electronice sunt incluse, de exemplu, înscrierea la o instituție de învățământ, programarea la medic, solicitarea perfectării actelor de identitate, solicitarea/obținerea unor certificate, accesul la bibliotecile publice, solicitarea unor autorizații;

- *e-servicii pentru business*. Guvernul implementează servicii electronice pentru mediul de afaceri. Printre e-serviciile dedicate mediului de afaceri se numără: procedura de înregistrare a unei afaceri, obținerea de documente, certificate, licențe etc.;

- *e-servicii și infrastructuri pentru eficiența Guvernului*. Comunicarea dintre instituțiile statului devine mai eficientă prin aplicarea cadrului și platformei de interoperabilitate, care facilitează schimbul de date

și asigură o colaborare mai eficace între ministere, instituțiile și agențiile guvernamentale [5, p. 441].

Guvernul a lansat pe 10 mai 2012 portalul www.servicii.gov.md. Site-ul este un ghișeu unic de acces la serviciile publice prestate în Republica Moldova atât în format clasic, cât și în format electronic. Utilizând platforma, cetățenii pot afla informații despre serviciile publice și pot solicita servicii electronice [5, p. 441]. Pe portal sunt disponibile la moment 126 e-servicii.

În perspectivă, se preconizează că e-serviciile vor fi oferite la 4 niveluri de complexitate [3, p. 265]:

- **informare:** informarea publicului prin intermediul paginilor web oficiale privind serviciile publice și activitatea autorităților publice (cadrul normativ în domeniu, dări de seamă, modele de documente tipizate, programul audiențelor, informații financiare etc.);

- **interacțiune:** descărcarea de formulare administrative de pe paginile web oficiale, posibilitatea pentru vizitatori de a expedia întrebări, de a primi răspunsuri, de a posta comentarii și, de asemenea, de a se autentifica;

- **tranzacții:** completarea și transmiterea în regim interactiv (prin intermediul portalurilor sau paginilor web oficiale) a documentelor electronice autentificate prin semnătura digitală a solicitantului, inclusiv achitarea în regim interactiv a serviciilor prin intermediul mijloacelor electronice, primirea confirmării în regim interactiv despre prestarea serviciului și, după caz, recepționarea serviciului la domiciliu;

- **transformare:** redefinirea actului de guvernare. Implementarea deplină a principiului „aici și acum”. Cetățeanul solicită rezolvarea cât mai rapidă a problemei sale fără a fi obligat să cunoască instituția responsabilă, ce niveluri de decizie și complexitate există sau ce baze de date au fost accesate [3, p. 266].

Evident, apare întrebarea unde anume ne aflăm în topul statelor în rezultatul implementării acestor reforme. Departamentul Afacerilor Economice și Sociale al Organizației Națiunilor Unite a lansat Raportul anual „UN Global e-Government Survey 2016” privind dezvoltarea Guvernării electronice pe plan global în 190 de state-membre ale ONU [10]. În topul celor 10 țări cu nivel avansat de e-Guvernare în anul 2016 se află Marea Britanie, Australia, Republica Coreea, Singapore, Finlanda, Suedia, Olanda, Noua Zeelandă, Danemarca și Franța, Republica Moldova aflându-se pe locul 65 [10]. Oricum, este un pas înainte față de locul 69 unde ne aflam în 2012.

Până în prezent ne-am referit doar la serviciile publice electronice guvernamentale și rolul Guvernului în procesul de înființare a e-serviciilor. Nu putem însă să trecem cu vederea rolul administrației publice locale în acest proces.

Primii e-pași la nivel local în acest sens au fost inițiați de către Programul Comun Dezvoltare Locală Integrată al PNUD, la moment fiind disponibile câteva e-servicii:

- Sistemul Integrat de Management al Documentelor pentru Autoritățile Publice Locale;
- platforma “e-Learning” pentru aleșii locali;
- sistemul de consultare a populației prin intermediul sondajelor SMS;
- evidența serviciilor comunale etc. [8, p.16];

Pe viitor, la nivel local se preconizează furnizarea următoarelor e-servicii:

- servicii pentru colectarea impozitului pe venit;
- servicii de monitorizare a beneficiarilor asistenței sociale;
- solicitarea diverselor certificate;
- plata și monitorizarea contribuțiilor la bugetul local;
- emiterea autorizațiilor de funcționare și construire;
- înscrierea copiilor la grădinițe și școli;
- căutarea unui loc de muncă etc. [8, p.16].

La final, considerăm necesar să atragem atenția încă asupra unui aspect important. Implementarea guvernării electronice în gestiunea serviciilor nu poate fi absolutizată. Potrivit opiniilor unor autori în domeniu, „pentru ca procesul de modernizare a serviciilor publice să fie de interes general pentru Republica Moldova, trebuie ca acestea să fie transferate în servicii electronice (e-services), să permită accesul liber al tuturor cetățenilor la infrastructura necesară funcționării cu toate instrumentele tehnice implementate la toate nivelurile administrației publice” [6, p. 424]. Manifestăm rezerve față de afirmația

că „serviciile publice trebuie transformate în servicii electronice (e-servicii)”. Aceasta pentru că există anumite servicii publice, care prin însăși natura lor nu pot fi digitalizate. Unele servicii publice (starea civilă, comunicațiile etc.) pot fi transformate în e-servicii, dar nicidecum nu toate. Considerăm deci că, dacă e vorba de serviciile cele mai vitale, numite la noi servicii de gospodărie comunală, doar anumite aspecte ale funcționării serviciilor publice pot fi digitalizate (documentarea computerizată sau interacțiunea online cu utilizatorii), dar nu și serviciul în sine.

De asemenea, există și alte probleme nerezolvate, de exemplu, faptul că nu întreaga populație este pregătită pentru sistemul serviciilor interactive electronice. Mulți cetățeni ai Republicii Moldova nu dispun nici de competențele practice necesare în domeniul tehnologiilor informaționale și nici de posibilitatea financiară de a le obține [2, p. 60].

În concluzie, necesitățile cetățenilor se schimbă mereu, iar metodele tradiționale de administrare deseori nu permit satisfacerea adecvată a acestora. E nevoie deci ca serviciile publice să fie modernizate prin implementarea noilor tehnologii informaționale, situație în care putem vorbi de guvernare electronică și e-servicii. În Republica Moldova există deja un cadru normativ și instituțional adecvat al acestora, numărul e-serviciilor fiind în continuă creștere. Totuși există anumite rezerve în derularea acestor procese de modernizare tehnologică a serviciilor publice, în special datorate faptului că nu toți utilizatorii de servicii dispun de competențele informaționale necesare utilizării e-serviciilor și/sau de capacitatea materială pentru a-și forma aceste competențe.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea Republicii Moldova nr.112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199.
2. Burgudji S. Электронное правительство как элемент модернизации деятельности органов публичного управления на основе европейских стандартов În: Vector European, Revista de cercetări socioumanistice, nr.3/2014, Chișinău, USEM, 2014, p. 55-61.
3. Cebotaru E. Implementările de e-servicii în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p. 265-266.
4. Evans M. Gordon Brown and public management reform - a project in search of a 'big idea'? În: Policy Studies, February 2009, Vol. 30, No. 1.
5. Macari P., Gherman T. E-servicii. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 441-443.
6. Novac N., Cerbu A. Modernizarea serviciilor publice prin aplicarea tehnologiilor informaționale. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 424-426.
7. Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2016-2018. În: http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf (vizitat pe 15.03.2017).
8. Recomandări privind planul de acțiuni pentru implementarea e-serviciilor locale: Studiu de cercetare. Chișinău: Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale, 2016, 38 p.
9. Sîmboteanu A. Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 7-12.
10. UN Global e-Government Survey 2016. În: [https:// publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016](https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016) (vizitat pe 07.03.2017).

MODERNIZAREA SERVICIULUI PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA CU SUPORTUL UNIUNII EUROPENE

Tamara GHEORGIȚA,
doctor în științe administrative,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article is represented a brief study of the assistance given to our country by the European Union in the years 2015-2017 on the area of the civil service through the Twinning Project „Support to the Civil Service Modernization in the Republic of Moldova in line with EU best practices”. There are exposed the most important project outcomes and their impact on the modernization of civil service from our country in terms of the 4 components: analyzing and adjusting the normative framework of civil service and institutional capacity building, in line with european best practices; planning, coordination and effective implementation of the national training program in the public service (for public authorities at central and local levels); establish a network of experts in human resources and their capacity building; capacity building of senior civil servants from the public authorities in the Republic of Moldova.

Keywords: *civil service, civil servant, state secretary, human resources specialist, training program, strategy, twinning project, modernization, recommendations.*

Țările care aspiră la obținerea statutului de membru asociat al UE, inclusiv Republica Moldova, trebuie să-și modernizeze sistemul de administrație publică pentru a corespunde criteriilor Consiliului European, formulate în concluziile generale de la Copenhaga (1993) și Madrid (1995) [2]. Aceste țări urmează să transpună legislația Comunității Europene în cadrul național în vederea implementării și punerii în funcțiune a principiilor europene de administrare. Țările candidate la aderarea la Uniunea Europeană urmează să țină cont de setul comun de principii pentru acțiune în serviciul public, determinat de spațiul administrativ european. Acțiunile concrete care urmează a fi realizate de către țara noastră în acest sens se conțin în Acordul de Asocieri Republica Moldova – Uniunea Europeană, parafat la Summitul Parteneriatului Estic de la Vilnius din 29 noiembrie 2013. Reieșind din subiectul articolului, menționăm că cooperarea pe acest segment se axează pe astfel de domenii ca crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și delegării efective a competențelor; managementul eficient și profesionist al resurselor umane, promovarea valorilor etice în serviciul public [1, art. 22].

În contextul menționat, modernizarea administrației publice, în special a managementului funcției publice și al funcționarului public, continuă să rămână un obiectiv prioritar în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova. Modernizarea este un proces explicat de teoria de modernizare a societății, concept care a apărut la mijlocul secolului al XX-lea, și înseamnă proces de trecere, evoluare a sistemului social spre contemporaneitate. Modernizarea, ca concept modern al științei politologiei, este abordat ca un proces evoluționist de dezvoltare „de la bine spre mai bine”. Modernizarea este acțiunea de a „moderniza”, de a „adapta la cerințele, la

exigențele prezentului, a face să corespundă acestor cerințe”, de a fi „în pas cu progresul actual” [2]. Modernizarea administrației publice întrunește reorganizarea (schimbări minore de ordin organizatoric și funcțional) și reformarea (schimbări radicale structural-organice și funcționale în activitatea administrației) dimensiunilor programatice și politice ale administrației prin implementarea unor principii moderne și ajustarea ei la inovațiile timpului, în prezent - la rigorile europene. Modernizarea administrației publice este de neconceput fără asigurarea profesionalizării funcționarilor publici, lucru posibil de realizat prin delimitarea funcțiilor politice de cele administrative și promovarea unei politici de personal meritocrate [6, p.19].

Uniunea Europeană acordă suport constant Republicii Moldova în procesul de modernizare a administrației publice prin diverse instrumente de asistență, inclusiv prin intermediul proiectelor Twinning.

Astfel, în aprilie 2015, a fost lansat proiectul Twinning **„Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene”** (MD14/ENP/OT18) [5]. Statul-membru al Uniunii Europene în calitate de implementator a fost Republica Lituania prin intermediul al câtorva instituții: Oficiul Guvernului, Departamentul Serviciului Public, Centrul de instruire de pe lângă Ministerul Finanțelor, Agenția Europeană a Fondurilor Sociale. Beneficiarul direct al acestui proiect a fost Cancelaria de Stat, dar în procesul de implementare a proiectului a fost inclus întreg serviciul public din țară: în proiect au fost implicate 16 ministere, peste 70 de autorități publice de nivel central și autorități administrative din subordine, 35 de autorități ale administrației publice locale de nivelul II, Academia de Administrare Publică, precum și alți parteneri de colaborare ai Cancelariei de Stat. Obiectivul general al proiectului se axează pe contribuirea la consolidarea capacităților funcționarilor publici din Republica Moldova în corespundere cu standardele Uniunii Europene, inclusiv prin îmbunătățirea calității cursurilor de instruire și a altor activități de dezvoltare profesională.

Proiectul a avut o durată de doi ani (martie 2015 – martie 2017) și a cuprins patru componente, care au vizat: 1) analiza și ajustarea cadrului normativ al funcției publice și consolidarea capacităților instituționale, în corespundere cu cele mai bune practici europene; 2) planificarea, coordonarea și implementarea eficientă a programului național de instruire în serviciul public (pentru autoritățile publice de nivel central și local); 3) crearea rețelei de experți în domeniul resurselor umane și dezvoltarea capacităților acestora; 4) consolidarea capacităților funcționarilor publici de conducere de nivel superior din autoritățile publice ale Republicii Moldova.

Printre cele mai importante rezultate ale proiectului și ale impactului acestora asupra modernizării serviciului public autohton pot fi menționate următoarele:

În cadrul activităților din prima componentă a proiectului, funcționarii din Lituania au realizat o expertiză amplă a legislației care reglementează activitatea funcționarilor publici și a legislației conexe. Concluzia acestora a fost că Republica Moldova dispune de un cadru normativ-metodologic destul de bun, dar există încă probleme în implementarea acestuia. Recomandările experților la acest capitol au fost supuse discuției la mai multe ședințe și întruniri cu reprezentanții mediului academic, subdiviziunile resurse umane din autoritățile publice centrale și locale, precum și cu alți subiecți interesați. În rezultat, în 2016, Guvernul a aprobat două proiecte de modificare și completare a unor acte legislative, unul dintre care a fost deja adoptat de către Parlament, iar altul este în proces de examinare în Legislativ. Astfel, au fost propuse modificări la Legea cu privire la Guvern, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea privind administrația publică centrală de specialitate etc. Noile amendamente vor permite stabilirea unei mai bune balanțe între viața personală și cea profesională a personalului prin aplicarea unui regim flexibil al timpului de muncă pentru funcționarii publici, sporirea accesului cetățenilor la informația privind funcțiile publice vacante prin intermediul unui portal guverna-

mental special creat în acest scop (www.cariere.gov.md), oferirea unor garanții sociale echitabile în cazul reducerii efectivului de personal în corespundere cu vechimea în muncă, sporirea nivelului de mobilitate în serviciul public, consolidarea atribuțiilor comisiilor de disciplină ș. a. Propunerile de lungă durată privind modernizarea managementului funcției publice au fost reflectate în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [7] și în Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea acesteia [3]. Obiectivele și acțiunile stabilite la capitolul „Serviciul public și managementul resurselor umane” demonstrează angajamentul Guvernului de a continua procesul de modernizare a serviciului public în corespundere cu principiile europene de administrare. Acestea vizează perfecționarea procedurii de recrutare și selecție a funcționarilor publici, îmbunătățirea sistemului de motivare financiară și nefinanciară, sporirea obiectivității evaluării performanțelor profesionale, promovarea integrității funcționarilor publici, utilizarea tehnologiilor informaționale în gestionarea personalului etc.

În cadrul componentei a doua cu referire la organizarea și realizarea procesului de dezvoltare profesională a fost elaborat Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 970 din 2016 [4]. În baza priorităților stabilite în acest Program, au fost aprobate cursurile de instruire a funcționarilor publici pentru anul 2017 în cadrul comenzii de stat, care este realizată de către Academia de Administrare Publică. Totodată, prevederile Programului menționat ghidează autoritățile publice centrale și locale în procesul de elaborare a planurilor anuale de instruire a personalului în conformitate cu domeniile prioritare stabilite de Guvern. Suplimentar, acest document strategic va asigura planificarea și utilizarea rațională a resurselor financiare destinate procesului de sporire a competențelor personalului atât de autoritățile publice, cât și de către partenerii de dezvoltare. Pentru a veni în ajutor autorităților publice pe segmentul care vizează procesul de dezvoltare profesională, în cadrul proiectului a fost elaborată așa-numita „Carte albă”, care reprezintă un material de asistență metodologică în domeniul instruirii personalului, deschisă pentru dezvoltare și îmbunătățire continuă.

Majoritatea activităților din proiect s-au desfășurat sub formă de conferințe, ateliere de instruire, vizite de studiu și seminare destinate specialiștilor în resurse umane din autoritățile publice, care au avut drept scop împărtășirea experienței și transferului de cunoștințe pentru fortificarea capacităților subdiviziunilor resurse umane. În acest context, în cadrul componentei a treia, au fost pregătiți și certificați 32 de formatori în domeniul managementului resurselor umane, capabili să organizeze instruirii interne atât pentru personalul din cadrul autorității în care activează, cât și pentru cel din alte autorități publice. De asemenea, 75 de specialiști în resurse umane au participat la un program de instruire de lungă durată, desfășurat pe parcursul anilor 2015-2017, obținând și certificate de participare. La aceste ateliere de instruire, specialiștii în resurse umane au fost familiarizați cu subiecte ce țin de managementul procedurilor de personal, planificarea strategică, comunicarea eficientă, etica și integritatea funcționarului public, sistemul de control public intern, managementul conflictelor, instrumente de e-guvernare în administrația publică.

Una dintre cele mai provocatoare componente ale proiectului a fost componenta a patra care a vizat consolidarea capacităților secretarilor de stat. Actualmente, există o echipă formată din 13 secretari de stat, perseverenți și ambițioși în realizarea obiectivelor strategice ale guvernării, care au beneficiat de sporirea capacităților privind domeniile lor de competență și responsabilitate prin participarea la un program de instruire cu o durată de 64 de ore. În cadrul atelierelor de instruire au fost puse în discuție următoarele subiecte: managementul resurselor umane, mecanismele de coordonare, planificarea strategică, luarea deciziilor, etica și integritatea funcționarului public, sistemul de control public intern, abordarea bazată pe drepturile

omului: politici gender și nondiscriminare, instrumente de e-guvernare în administrația publică. Un rol deosebit în dezvoltarea corpului de funcționari de nivel superior a avut vizita de studiu a secretarilor de stat în Lituania și Letonia, unde aceștia au avut posibilitatea să cunoască activitatea secretarilor de stat din aceste țări: au participat la ședințele săptămânale ale secretarilor de stat și au văzut cum este implementat acest mecanism; secretarii de stat au avut întrevederi bilaterale cu omologii lor și s-au familiarizat cu rolul și specificul activității acestora. De asemenea, pe parcursul vizitei de studiu a fost împărtășită experiența țărilor baltice cu referire la reforma administrației publice, optimizarea structurii și rolul definitiv al secretarului de stat în aceste procese.

Concluzionăm că activitățile din proiect au contribuit la consolidarea capacităților subdiviziunilor resurse umane din autoritățile publice, a Cancelariei de Stat, la fortificarea competențelor profesionale ale secretarilor de stat prin utilizarea celor mai bune practici ale Uniunii Europene.

Proiectul Twinning a fost un instrument de suport în procesul continuu de modernizare a serviciului public, o excelentă oportunitate de schimb de experiență și împărtășire a bunelor practici, de transfer a cunoștințelor și a expertizei în diverse domenii. Totodată, pentru a asigura succesul unor proiecte similare, vom expune câteva sugestii/lecții învățate:

- funcționarii responsabili de atragerea asistenței externe urmează a fi familiarizați cu specificul diverselor instrumente de asistență, inclusiv a proiectelor Twinning pentru a fi capabili să selecteze instrumentul potrivit pentru satisfacerea necesităților identificate și realizarea obiectivelor stabilite;
- proiectele Twinning nu trebuie să fie „pe lângă” activitățile/obiectivele realizate de către autoritățile publice, ele trebuie să devină parte componentă a planului de acțiuni al autorității, în caz contrar există riscul ca activitățile din cadrul proiectelor să rămână ca ceva neesențial/suplimentar;
- pentru coordonarea activităților din cadrul proiectelor Twinning, ar fi util ca beneficiarul să desemneze, la fel ca partenerii de implementare, un omolog al consilierului rezident pentru fiecare proiect, cu sarcini/responsabilități clare și consacrat realizării proiectelor;
- beneficiarul ar trebui să ofere personal dedicat (după sarcini, timp etc.) realizării proiectelor Twinning pentru a asigura valorificarea expertizei oferite de experți, transferului de cunoștințe, excluzând, astfel, utilizarea inefficientă a resurselor financiare, umane, de timp etc.;
- modernizarea este un proces continuu, de aceea în procesul schimbărilor din administrația publică urmează a fi implicați secretarii de stat, specialiștii în resurse umane, care ar trebui să valorifice potențialul acumulat pe parcursul activităților de consolidare a capacităților;
- una dintre plusvalorile proiectelor Twinning constă în posibilitatea funcționarilor de a comunica cu specialiștii-profesioniști omologi din spațiul european, respectiv, este necesar ca relațiile de colaborare stabilite pe parcursul realizării proiectelor să fie menținute și dezvoltate în viitor.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353829> (vizitat la 10.03.2017).
2. GHEORGHIȚA T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public. Monografie. Chișinău: Universul, 2015, 172 p.
3. Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărâre a Guvernului Republicii Moldova, nr. 1351 din 15.12.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 459-471/1452, 23.12.2016.

4. Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. Hotărâre a Guvernului Republicii Moldova, nr. 970 din 11.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.08.2016, nr. 265-276/1053.

5. Proiectul Twinning. În: <http://twinning.cancelaria.gov.md/ro> (vizitat la 15.03.2017).

6. SÎMBOTEANU A. Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice. În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste. Materiale ale secțiunii a treia din cadrul conferinței științifice internaționale. Chișinău: CEP USM, 2010, p.13-29.

7. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărâre a Guvernului Republicii Moldova, nr. 911 din 27 iulie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264/1033, 12.08.2016.

CONCEPTUL DE AUTONOMIE LOCALĂ – PRINCIPIU FUNDAMENTAL PRIVIND DEZVOLTAREA FUNCȚIONALĂ ȘI INSTITUȚIONALĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Iurie ȚAP,
*doctorand, Academia de Administrare Publică,
deputat în Parlamentul Republicii Moldova*

SUMMARY

The concept of local autonomy is the fundamental principle of the organization and improving the system of local government. Enshrined in the Constitution and national legislation, for various reasons, especially political ones, this principle is not really implemented. For a fully functional and institutional development of local government, is required the rethinking of the local autonomy regime, in order to achieve a process of territorial decentralization according to the scientific rigors and advanced experience. In this regard, this report analyzes the situation and proposes concrete steps on rethinking the local autonomy in Moldova.

Keywords: *local autonomy, decentralization, local community, local public administration, skills, patrimony, financial resources.*

Din perspectiva sistemului administrativ descentralizat, statul se bazează pe existența, de rând cu colectivitatea teritorială națională, a mai multor colectivități teritoriale locale. În condițiile legii acestea sunt persoane juridice, dispun de resurse și patrimoniu, având propriile interese publice, distincte de cele ale statului, care sunt gestionate de autorități alese prin vot liber, secret, egal, direct și universal.

În conformitate cu Constituția, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. [2, p. 35]

Legea nr. 764 din 27.12.2001 prevede organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova pe două niveluri: satele (comunele), sectoarele și orașele (municipiile) constituind nivelul întâi, raioanele, municipiile Chișinău și Bălți – nivelul al doilea. [4]

Potrivit Legii, art. 3(2), în totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale acestora constituie sistemul administrației publice locale.

Pornind de la misiunea autorităților administrației publice locale – promovarea intereselor generale ale colectivității teritoriale locale – vom evidenția importanța organizării judicioase a sistemului administrației publice locale.

În acest sens, Carta Europeană a Autonomiei Locale statuează clar „... existența de colectivități locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație în același timp eficace și apropiată de cetățeni,” dar și necesitatea „...de o largă autonomie în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunilor...” [1]

Dept pilon de bază pentru constituirea administrației publice locale Carta definește conceptul de autonomie locală, principiu, care „...trebuie să fie recunoscut în legislația internă și pe cât posibil, în Constituție.” [1, p. 2]

Constituția Republicii Moldova, prin art. 109, definește „Principiile de bază ale administrației publice locale”:

(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. " [2, p. 35]

Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală dezvoltă aceste prevederi constituționale: „Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat”. [7]

Acest concept este evidențiat drept unul fundamental pentru sistemul administrativ descentralizat prin Carta Europeană a Autonomiei Locale (Strasbourg, 1985) și Declarația Universală cu privire la autonomia locală (Rio de Janeiro, 1985).

În acest context, Carta definește conceptul de autonomie locală ca dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice.

Pornind de la obiectivele descentralizării ne propunem să analizăm conceptul autonomiei locale prin prisma noțiunilor de drept și capacitate efective ale colectivităților locale, în vederea surprinderii determinărilor legale, dar și materializării acestora. O atare analiză ar limpezi lucrurile privind înțelegerea conceptului de autonomie locală în vederea realizării unui sistem al administrației publice locale funcțional.

Conform DEX-ului, noțiunea de „drept” are și înțelesul de „putere, prerogativă legal recunoscută unei persoane de a avea o anumită conduită...”, iar cea de „efectiv” are înțelesul de real, adevărat. În acest context putem înțelege sintagma de drept efectiv al colectivităților locale ca totalitatea prerogativelor legal recunoscute acestora în vederea administrării de sine stătătoare a treburilor publice la nivel local.

Stabilirea prin Constituție și cadrul normativ a prerogativelor privind desemnarea prin vot universal a autorităților reprezentative, competențelor și puterii de decizie a acestora asupra treburilor de interes local constituie dreptul colectivităților locale de a avea o anumită conduită.

Pentru a fi prezentă autonomia locală, de rând cu asigurarea dreptului efectiv al colectivităților locale, trebuie realizată și cea de-a doua condiție – capacitatea efectivă.

DEX-ul explică noțiunea de capacitate drept posibilitatea de a lucra într-un domeniu, de a realiza ceva. Astfel, capacitatea efectivă a colectivităților locale, în vederea administrării treburilor proprii trebuie să însumeze anume condiții.

În acest sens vom examina subiectul dat prin prisma prevederilor constituționale art. 109 (2), potrivit căruia „ autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților locale”. [2, p. 50] O atare concretizare a conceptului de autonomie vine să evidențieze importanța prezenței acestor trei elemente în organizarea sistemului administrativ descentralizat.

În plan organizațional, autonomia se manifestă prin dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a-și defini structurile interne cu care ele înțeleg să se doteze, de organizare a serviciilor publice locale și instituirea persoanelor juridice de drept public, de aprobare a statutului colectivității, regulamentului propriu de organizare și funcționare, dar și cel al primăriei.

Funcțional, autonomia se realizează prin capacitatea autorităților publice locale, de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități.

Gestionar, autonomia include capacitatea autorităților locale privind administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale și resurselor financiare ale acestora.

Conform Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, dispun liber, în condițiile legii, având competența decizională exclusivă privind administrarea acestuia și modul de repartizare a veniturilor obținute din gestionarea lui. [6]

Autonomia financiară se realizează prin adoptarea propriilor bugete, independente și separate de cele ale statului. Colectivitățile locale dispun de bază fiscală proprie (distinctă de cea a statului), cuantumul cărora este stabilit în conformitate cu Legea privind finanțele publice locale. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele alocate acestora de Constituție sau de lege. Acest principiu al Cartei este dezvoltat prin Legea nr. 436 din 28.12.2006 și Legea nr. 435 din 28.12.2006.

Pentru ca autonomia locală să fie una funcțională, se cere o materializare adecvată a principiilor acesteia. Astfel, prevederile Cartei Europene și ale Constituției trebuie să fie dezvoltate conform, prin actele normative pe domeniu. În acest sens, vom constata prezența unor reglementări contradictorii care nu permit colectivităților locale să-și definească structurile interne (Legea nr. 158 din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, Anexa nr.1). [8] Paradoxal, dar legislația națională nu definește categoria funcționarilor locali drept una distinctă, iar prin diferențierea salarială chiar îi discriminează, fapt ce nu permite autorităților locale să recruteze personal calificat.

O consecință a limitărilor este nepotrivirea structurilor autorităților locale domeniilor de activitate ale acestora. Drept urmare, în majoritatea cazurilor autoritățile locale nu au capacitatea de a realiza sarcinile (competențele) prevăzute de cadrul normativ în vigoare (nu întrunesc condițiile de capacitate administrativă). Conform datelor bugetelor executate în 2013, numai 10 autorități locale întruneau acest criteriu (din 898).

Un impediment în plan organizațional ține de lipsa reglementărilor necesare. Astfel, cooperarea colectivităților locale privind îmbunătățirea serviciilor publice prestate cetățenilor este problematică și din cauza lipsei reglementărilor privind cooperarea intercomunitară.

Implicarea cetățenilor în procesul decizional, dar și starea democrației locale, la general, lasă mult de dorit. În acest context, vom remarca reglementările vagi ale Statutului-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), dar și problema referendumului local (Codul electoral nr.1381 din 21.11.1997). [5,3] În parte, Codul Electoral nu prevede dreptul consiliilor locale la inițierea referendumului local. Un aspect important ține de caracterul referendumului local, care conform legii este unul consultativ (art.175).

În context, Legea nr. 436 din 28.12.2006 conține prevederea, conform căreia „...populația poate fi consultată prin referendumul local...” Or, aceste prevederi nu transpun adecvat principiile prevăzute de Carta Europeană, privind participarea directă a cetățenilor la exercitarea autonomiei locale.

În același timp, art.198 din Codul Electoral „Adoptarea deciziei prin referendum local, anularea sau modificarea ei” prevede posibilitatea adoptării deciziilor prin referendum local, respectiv, se vorbește despre mecanismul de anulare sau modificare a acesteia. Pe de o parte, referendumul local este definit unul consultativ, pe de altă parte, se admite adoptarea deciziilor în urma desfășurării acestuia.

Starea de lucruri se complică și mai mult, pentru că prevăzând adoptarea hotărârilor prin referendum local, legiuitorul admite posibilitatea anulării sau modificării acestora prin decizia consiliului local. Aplicând principiul supremației Constituției, vom constata prevalarea reglementărilor constituționale celor legale. În acest sens, un principiu constituțional nu poate fi îngădit de dezvoltarea și detalierea acestuia prin acte legislative.

Pe de altă parte, principiul consultării cetățenilor este în spiritul Cartei Europene, care stipu-

lează că dreptul cetățenilor de a participa la gestiunea treburilor obștești face parte din principiile democratice și că acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct la nivelul local.

În acest sens, considerăm de lege ferenda corelarea reglementărilor privind referendumul local în concordanță cu spiritul Constituției și Cartei Europene, adoptarea unei noi legi – cadru privind statutul unității administrativ-teritoriale, dar și reglementarea instrumentului de cooperare intercomunală (CIC).

În plan funcțional autonomia locală presupune consacrarea principiului plenitudinii de competență în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Plenitudinea de competență a autorităților publice locale este determinată de fundamentarea competenței materiale pe criteriul satisfacerii intereselor generale ale cetățenilor. În acest sens, competența alocată autorităților locale trebuie să fie corelată cu mijloacele procedurale și materiale necesare realizării sarcinilor stabilite de acestea. În realitate starea de lucruri arată altfel.

Constatăm o delimitare incertă, neclară și incompletă a competențelor autorităților publice centrale și celor locale, dar și alocarea neadecvată a acestora, fără atribuirea resurselor corespunzătoare. Legislația sectorială nu este armonizată dispozițiilor constituționale, Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă și Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

Chiar și în condițiile implementării Strategiei Naționale de Descentralizare (SND) sunt frecvente cazurile promovării proiectelor de legi care contravin obiectivelor acesteia. În acest sens, se cere o reevaluare a legislației în vigoare privind înlăturarea divergențelor menționate și armonizarea reglementărilor sectoriale cu cele constituționale, dar și legilor specifice domeniului.

În contextul dat, vom menționa și necesitatea unei noi legi – cadru a descentralizării, care să cuprindă și regimul general al autonomiei locale. Această viziune privind autonomia locală va influența direct organizarea administrativ-teritorială a statului și, respectiv, a sistemului administrației publice locale.

Autonomia, conform Constituției, privește și gestiunea colectivităților locale. Vom constata însă că dreptul autorităților locale, declarat prin lege, de a gestiona liber patrimoniul colectivităților pe care le reprezintă, este îngrădit. Astfel, prevederile Planului de acțiuni pentru punerea în aplicare a SND (obiectiv specific III) privind finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat (inclusiv ale întreprinderilor municipale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului, așa și n-au fost realizate. [9]

Lipsa delimitării bunurilor pe domenii, precum și a evidenței conforme generează incertitudine, confuzii și contradicții în administrarea patrimoniului colectivităților locale. În consecință, constatăm gestionarea defectuoasă a proprietății de către majoritatea autorităților publice locale.

În același context se atestă tergiversarea acțiunilor privind consolidarea veniturilor proprii ale colectivităților locale, fapt ce poate compromite întreaga reformă de descentralizare. Chiar dacă Strategia de reformă a administrației publice constată acest lucru (p. 42), ea prevede atingerea obiectivului dat pentru anii 2019-2020 (p.134), în condițiile în care Planul de acțiuni pentru implementarea SND (aprobat prin Legea nr. 68 din 05.04.2012) stabilește realizarea acestui obiectiv pentru anii 2017-2018. [11, p. 62] Atestăm starea disproporționată dintre competențele colectivităților locale și resursele financiare ale acestora, fapt remarcat în Recomandarea 322/2012 a Congresului Puterilor Locale și Regionale a Consiliului Europei. [10, p. 4]

În aceste condiții, autoritățile locale nu pot asigura gestiunea eficientă a colectivităților teritoriale, fapt ce compromite conceptul de autonomie locală.

Generalizând subiectul conceptului de autonomie locală putem trage concluzia privind caracterul declarativ al reglementărilor constituționale și celor legale, respectiv nefuncționalitatea sistemului administrației publice locale și propunem recomandările de rigoare în vederea realizării unui concept viabil al autonomiei locale:

- a) adoptarea Legii-cadru a descentralizării (noua redacție a Legii privind descentralizarea administrativă);
- b) elaborarea Codului colectivităților locale;
- c) corelarea reglementărilor privind referendumul local cu spiritul Constituției și Cartei Europene a Autonomiei Locale;
- d) elaborarea unei noi legi-cadru privind statutul unității administrativ-teritoriale (colectivității teritoriale locale);
- e) reglementarea exhaustivă a cooperării intercomunitare (CIC);
- f) reglementarea delimitării și evidenței bunurilor pe domenii și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă a patrimoniului (inclusiv a resurselor forestiere, acvatică, subsolului);
- g) elaborarea și punerea în aplicare a Codului de procedură administrativă;
- h) reconceptualizarea Contenciosului administrativ;
- i) dezvoltarea descentralizării fiscale prin modificările regulatorii și legislative (impozitul pe venitul persoanelor fizice, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturi locale, auditări interne și externe);
- j) revizuirea metodologiilor de planificare strategică locală și aprobarea unui set metodologic unificat, corelat cu planificarea și finanțarea națională și regională.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.85, „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14.
2. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2014.
3. Codul Electoral, nr.1381 din 21-11-1997, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81 din 08.12.1997.
4. Legea nr.764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.15/53 din 29.01.2002.
5. Legea nr. 436 din 06.11.2003 privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 244 -247 din 12.12.2003.
6. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
7. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
8. Legea nr.158 din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
9. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea SND pentru anii 2012-2018.
10. Recomandarea 322/2012 a Congresului Puterilor Locale și Regionale a Consiliului Europei (cea de-a 22-a Sesiune, Strasbourg, 20-22 martie 2012).
11. Strategia de reformă a administrației publice. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016), Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

Recenzent: Constantin SOLOMON, doctor habilitat, profesor universitar

ABORDAREA STRATEGICĂ A COMUNICĂRII ÎN CONTEXTUL REFORMĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Lucia GROSU,
cercetător științific,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al
Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

This research outlines the important role of strategic communication in building consensus, cooperation and support among key stakeholders in the pursuit of public administration reform. In the reform context, strategic communication refers to the design of action plans intended to promote voluntary changes in behavior among stakeholders whose endorsements are critical to a reform initiative's success. In this sense, skillful strategic communication may be the key to translating reform objectives into achieving the desired results on the ground.

Keywords: Strategic communication, reform promotion, public administration, stakeholder, change, civil servants, government communication, change management, citizens.

Comunicarea și schimbul de informații sunt considerate parte componentă importantă în procesul de implementare a reformelor. Conform unor studii realizate de Banca Mondială, cele mai bune practici în domeniul reformelor au scos în evidență importanța comunicării strategice pentru sporirea reușitei acestora. [2, 3] O abordare strategică față de comunicare este una esențială pentru înlăturarea „deficiențelor de implementare”, între procesul de legiferare a reformei și adoptarea acesteia de către principalele părți implicate atât din cadrul guvernului, cât și din exterior. [2] Acest lucru se datorează faptului că comunicarea strategică abordează elementul uman al proceselor de reformă, prin promovarea și încurajarea schimbărilor comportamentale necesare pentru asigurarea sustenabilității acestor procese.

În acest context, comunicarea este considerată o obligație instituțională primară a administrațiilor publice, dat fiind că aceasta este o resursă fundamentală și de neînlocuit, care garantează eficacitatea, eficiența și transparența administrațiilor publice.

Practicile de comunicare guvernamentală bune sunt indisolubil asociate cu o bună guvernare, altfel spus, introducerea unor bune practici de comunicare vor influența în mod inevitabil politicile guvernamentale, pentru o mai mare transparență și o mai mare implicare a publicului în elaborarea politicilor guvernamentale. Atunci când este bine făcută, contribuția comunicării la furnizarea politicilor guvernamentale este semnificativă.

Din aceste considerente, capacitatea unui guvern de a comunica cu cetățenii săi are implicații majore asupra credibilității activității acestuia. Consolidarea capacității de comunicare a Guvernului se referă, în esență, la consolidarea capacității funcționarilor publici de a se angaja într-un dialog deschis cu cetățenii. Aparatului de comunicare guvernamentală, bine organizat și calificat, îi revin mai multe roluri, fiecare dintre acestea fiind esențiale pentru evoluția unei guvernări eficiente, receptive și responsabile: [4]

- de explicare: să explice politicile guvernamentale și acțiunile guvernului;
- de conștientizare: să crească gradul de conștientizare a drepturilor, beneficiilor și obligațiilor cetățenilor;

- de persuadare: să convingă cetățenii să acționeze în acord cu politicile convenite în circumstanțe definite;
- de consiliere: să consilieze guvernul cu privire la reacțiile cetățenilor și ale mass-media referitoare la politicile și activitățile guvernamentale.

Un aspect important al capacității de comunicare al Guvernului ține de promovarea inițiativelor de reformă prin intermediul comunicării permanente cu publicul larg pentru a-l ține la curent cu intențiile urmărite și cu rezultatul acțiunilor întreprinse. Reformele de succes sunt considerate cele care în mod tipic au un sprijin puternic al părților-cheie interesate și care sunt înțelese de către publicul larg. În acest sens, pentru susținerea unui proces consistent și coerent de reformă, la nivelul administrației publice, este necesară existența unui mecanism funcțional și stabil de comunicare și promovare a schimbării.

Comunicarea, în particular, abordarea strategică a acesteia, este un instrument important pentru succesul activității guvernamentale, îndeosebi, atunci când este vorba despre perceperea de către populație a eforturilor Guvernului în realizarea agendei de reforme.

Vorbind despre comunicarea strategică avem în vedere, de fapt, managementul strategic al comunicării la nivelul unei entități statale. Abordarea strategică a comunicării înseamnă o activitate conștientă de coordonare a tuturor acțiunilor de comunicare ale unui subiect (persoană, organizație, țară), cu o finalitate orientată spre înțelegerea strategiilor generale și nu pe inducerea unor sensuri de sus în jos. Comunicarea, conform specialiștilor, nu se duce doar în planul cuvintelor și al imaginilor. Ea generează strategii de dezvoltare și se bazează pe obiective îndeplinite, pe acțiunile realizate ale subiectului. [1] Comunicarea strategică, prin urmare, reprezintă unul dintre instrumentele pe care statul le are la dispoziție pentru a-și atinge obiectivele, inclusiv pe cele aflate în spectrul reformării administrației publice.

În termeni simpli, comunicarea strategică implică un calcul disciplinat al obiectivelor, metodelor și resurselor variabile, cu o marjă de eroare acceptabilă, pentru a obține rezultate mai bune decât cele care pot apărea din întâmplare sau din acțiunile altora. Acesta este un proces de acțiune analitic, complex, care presupune, în general, formularea strategiei pe baza analizei mediului intern și extern, a identificării alternativelor de răspuns și alegerii celei mai potrivite maniere de răspuns; aplicarea strategiei și evaluarea acesteia. Planificarea și evaluarea comunicării strategice se efectuează coordonat și integrat, iar rezultatele se măsoară prin prisma schimbărilor de atitudine sau din perspectiva schimbărilor de comportament. [2]

Potrivit autoarei studiului *Building commitment to reform through strategic communication. The five key decisions* [3], comunicarea strategică este o abordare centrată pe părțile interesate sau pe clienți, pentru a promova schimbări voluntare în cunoștințele, atitudinile și comportamentele acestora, în scopul realizării obiectivelor de reformă. Prin folosirea comunicării strategice, managerii de reformă își propun să înțeleagă, în primul rând, perspectiva părților interesate sau a clienților, referitoare la inițiativele de reformă propuse sau la recomandările de politici, mai degrabă decât doar promovarea poziției instituției cu privire la această problemă. [3]

Succesul comunicării strategice nu depinde de mesaje creative sau de anumite stimulente pentru a încerca noi practici. Mai degrabă, aceasta cere o înțelegere clară a percepțiilor, motivațiilor, credințelor și practicilor tuturor celor implicați sau afectați de un program de reformă. Schimbarea nu poate fi eficientă decât dacă deciziile cu privire la intervențiile de politică sau de program se bazează pe această înțelegere.

În situația în care o strategie de comunicare nu este luată în considerare în etapele de planificare incipientă ale unei inițiative de reformă sau când aceasta este utilizată doar ca mijloc de diseminare a informațiilor, în aceste condiții, poate fi compromis succesul potențial pe termen lung al reformei planificate, susține autoarea studiului citat. [3]

Cât privește Republica Moldova, trebuie menționat faptul că niciunul dintre eforturile de reformă a administrației publice de până în prezent, nu a descris un program de comunicare strategică, care să sprijine implementarea acesteia. Mai mult, nici în contextul implementării actualei Strategii de reforma a administrației publice (2016-2020), planul de comunicare strategică este unul dintre elementele care lipsește. [5] Cu toate acestea, nevoia de comunicare eficientă se manifestă cel mai mult, anume în structurile administrației publice. Cert este că, cu cât această nevoie este mai mare în plan obiectiv, cu atât ea este resimțită mai puțin în plan subiectiv. Adică nu este conștientizată sau dacă este conștientizată, este ignorată sau abordată superficial.

În contextul reformării administrației publice din Republica Moldova, comunicării ar trebui să îi revină un rol esențial, dat fiind că prin intermediul acesteia are loc aducerea în comun a intențiilor statului cu preferințele cetățenilor. Comunicarea creează un climat psihologic propice acceptării mesajelor sociale, lărgeste câmpul preocupărilor individuale, încearcă să formeze și să dezvolte o conștientizare colectivă a subiectelor majore. Beneficiind de informații relevante, membrii societății au șanse sporite să-și ajusteze comportamentele în așa fel încât să-și poată găsi cele mai adecvate poziții și roluri sociale. În acest sens, miza comunicării este enormă, ea fiind direct legată de starea de „sănătate” a societății, iar societatea este „sănătoasă” atunci când cetățenii comunică liber între ei și cu instituțiile publice. Mesajul transmis prin intermediul comunicării guvernamentale ar trebui să informeze cetățeanul, să-i transmită valorile și principiile democrației și să genereze feed-back-ul, adică, formându-și opinia, cetățeanul să se poată implica în viața politică și socială, să participe la luarea deciziilor.

Parte a efortului de comunicare strategică în cadrul reformei administrației publice ar trebui să fie organizarea unor campanii susținute de comunicare, de familiarizare a părților interesate în legătură cu tot ceea ce ține de reforma administrației publice. Unul dintre motivele-cheie care justifică importanța acestora, ar fi *percepția negativă a instituțiilor de stat ținută din partea societății*. În percepția opiniei publice, reformele sunt absolut ineficiente, iar instituțiile de stat implementatoare a reformelor sunt corupte și nu sunt interesate de finalizarea cu succes a procesului de reforme. Schimbarea opiniei publice, în acest sens, presupune eforturi continue și consistente de promovare prin campanii de informare și de sensibilizare a opiniei publice.

Care ar urma să fie obiectivele acestor campanii?

Doua obiective principale – îmbunătățirea comunicării și informarea asupra reformei în administrația publică, precum și creșterea gradului de participare a părților implicate în procesul de reformă. Trebuie menționat că îmbunătățirea comunicării ar trebui să fie realizată pe trei dimensiuni importante:

- îmbunătățirea comunicării interne (nivel național) și creșterea gradului de participare a părților interesate în procesul de reformă (informații despre progresul și claritatea reformei transmise cetățenilor);

- îmbunătățirea comunicării pe plan extern (internațional) în domeniul reformei administrației publice (donatorii internaționali, organizațiile internaționale; promovarea progresului obținut de Republica Moldova în creșterea nivelului de performanță a administrației publice);

- îmbunătățirea comunicării pe plan intern, în cadrul Guvernului Republicii Moldova și în cadrul autorităților publice (funcționarii de stat – implementatorii din teren ai reformei, au un rol important și central în asigurarea succesului și sustenabilității reformei în administrația publică. Funcționarii publici se află în prima linie a implementării reformei, deoarece ei, deseori, sunt cei care trebuie să adopte noi procese sau să le adapteze pe cele vechi. Acțiunile lor influențează direct succesul sau nereușita reformelor. Din aceste considerente, funcționarii publici sunt, probabil, publicul-țintă cel mai important al acestor campanii).

În consecință, campaniile de informare privind reforma administrației publice ar trebui să vizeze, în primul rând, funcționarii publici (public intern), cetățenii Republicii Moldova, mass-media (public extern) reprezentanții societății civile prin intermediul organizațiilor neguvernamentale interesate de problematica reformării administrației publice; partenerii strategici de dezvoltare naționali și internaționali (public specializat).

La nivel general, nevoia unor activități de comunicare susținute prin campanii de informare are obiectivul unei informări imediate, corecte și transparente. În cazul comunicării în domeniul reformei administrației publice, în afara activităților de conștientizare referitoare la conținutul și impactul reformei, măsurile de informare au drept obiectiv și creșterea nivelului de transparență și al încrederii publice în instituțiile care sunt responsabile de implementare, acestea fiind principalele subiecte de îngrijorare pentru public.

În concluzie, motivul-cheie pentru care schimbările unei configurații administrative, socio-politice și economice eșuează, este acela că nu se alocă o gândire strategică suficientă comunicării rațiunii pentru care are loc schimbarea, progresul și impactul acestei schimbări asupra societății. Cheia pentru un management performant al schimbării ar consta în înțelegerea potențialelor efecte pe care inițiativa de schimbare le-ar putea avea asupra tuturor celor implicați. Este important să se anticipeze și să se înțeleagă posibilele reacții pe care cei implicați ar putea să le aibă în raport cu schimbarea propusă. În acest sens, o comunicare strategică eficientă ar putea diminua serios costurile reformelor pe plan intern. Acest lucru este valabil, în special, în cazul reformelor pe termen lung, cu beneficii întârziate și costuri imediate.

BIBLIOGRAFIE

1. BORTJUN, D. Relațiile publice și noua societate. București: Tritonic, 2005, 224 p.
2. [on-line] Strategic communications for business environment reforms: a guide to stakeholder engagement and reform promotion. Washington: World Bank. 2007.<http://documents.worldbank.org/curated/en/517991468156887106/pdf/424340BEEPromo10web0version1updated.pdf>
3. [on-line] Cabanero-Verzosa, Cecilia, Garcia, Helen R. Building Commitment to Reform through Strategic Communication: The Five Key Decisions. World Bank.<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2677/509390PUB0Stra101Official0Use0only1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
4. [on-line] CommGAP. The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes. World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/BriefGovCommCapacity.pdf>
5. [on-line] http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr02_85.pdf

Recenzent: Victor MORARU, doctor habilitat, profesor universitar

COOPERAREA SECTORULUI PUBLIC CU SOCIETATEA CIVILĂ ÎN PROMOVAREA REFORMELOR DIN ÎNVĂȚĂMÂNTUL PREUNIVERSITAR

Elena IURAȘCO,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Study aims to analyse and assess civil society's partnership with the public administration in different aspects, especially from the point of view of the particularities of the non-governmental sector in Moldova. The primary purpose of this document is to determine and formulate policy variants to strengthen the Moldovan civil society. Within the framework of this research have been addressed the main problems and obstacles faced by the non-governmental sector in terms of institutional, legislative and financial. It has placed particular emphasis on the ability to obtain financing by the non-governmental organizations, on their ability to relate with other sectors and on technical conditions of work. Research tried to highlight the current situation on the relationship between state, international donors and NGOs in the field of financing sources of the reforms in the education system. Also, it has resorted to an examination of the relevant legislation for non-governmental organizations and how it may influence the imperfect development of civil society. For this purpose have been analysed: the law on public associations, the law on access to information and the law on the right of Association. In addition, it has also highlighted the low level of public trust in NGOs and the factors that influence this. It takes a great strategy socializing default constant communication with the entire society and disseminating the output of the associative sector, in which shall be recorded and the elaboration of this study.

Keywords: civil society, cooperation, education policy, educational reforms, non-governmental sector, partnership, public administration, secondary education, socializing strategy.

Republica Moldova se află la etapa în care dezvoltarea sa depinde de capacitatea și disponibilitatea societății civile de a transpune în viață principiile democrației participative. Ca urmare, subiectul referitor la societatea civilă trebuie readus pe agenda de lucru a factorilor de decizie, a donatorilor internaționali, a mediului de afaceri și chiar a societății, per ansamblu. Parteneriatul dintre sectorul public și cel asociativ reflectă deficiențe în procesul de funcționare, cele mai grave dovedindu-se a fi în cadrul mecanismului de cooperare între Parlament și societatea civilă. În principiu, domeniile de cooperare a organizațiilor neguvernamentale cu instituțiile de stat se rezumă la organizarea și desfășurarea seminarelor, training-urilor etc. și nicidecum nu reflectă implicarea celui „de-al treilea sector” în procesul de elaborare a politicilor publice și de adoptare a deciziilor. De fapt, tocmai în acest context este posibilă cimentarea unei democrații participative autentice, fără de care o eventuală integrare europeană a Moldovei este puțin probabilă.

Scopul actual al organizațiilor societății civile este definitivarea conceptului de cooperare pe segmentul politici publice între societatea civilă, Parlament și Guvern. ONG-urile în parteneriat cu sectorul public și cel privat, adică într-un efort intersectorial încearcă să elaboreze modele prin care platformele societății civile, dar și fiecare ONG interesat de proces să se poată implica în elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice [3]. Aceste modele de colabora-

re partenerială vizează subiecte precum: implicarea societății civile în elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice, modificarea și completarea legislației, care să ofere sprijin pe termen lung și resurse publice pentru o societate civilă durabilă, sporirea transparenței decizionale și implicarea mai activă a cetățenilor în procesul decizional, identificarea platformelor comune de dialog și cooperare etc.

De la înregistrarea primelor organizații obștești, după obținerea independenței, în 1991, până în prezent, numărul lor depășește cifra de 7 000 de ONG-uri. Conform estimărilor făcute de cei mai importanți donatori în Republica Moldova, doar în jur de 200 de ONG-uri sunt active. În linii generale, statul protejează drepturile sectorului civil. Acestea se bucură de condiții relativ simple de înregistrare și nu se confruntă cu presiuni excesive din partea autorităților.

Conform Sondajului realizat de Centrul CONTACT (Centrul Național pentru ONG-urile din Moldova), cea mai răspândită formă de organizare a organizațiilor neguvernamentale din Moldova este organizația obștească (91%). Cea mai mare parte a organizațiilor neguvernamentale activează de 1-3 ani (37%) și de 1 an (19%), fapt ce demonstrează o tradiție redusă de activism civic în Moldova. Peste 59% din organizațiile neguvernamentale abordate în sondaj nu au niciun angajat. Organizațiilor cu un număr de 5 angajați le revine o cotă de 24%. Organizațiile neguvernamentale beneficiare ale unor granturi pentru proiecte educaționale și de reformare a sistemului de învățământ și a infrastructurii acestuia, menționează printre cei mai importanți donatori Fundația Soros-Moldova (24%), USIS și Ambasada SUA (11%), UNICEF (8%), Banca Mondială (6%), USAID (6%), PNUD (5%) etc. Printre principalele instituții cu care organizațiile neguvernamentale preferă să colaboreze se numără ONG-urile (93%), APL și statul (87%), mass-media (78%) și businessul (59%). În cazul relațiilor de colaborare cu instituțiile de stat, aproximativ 42% din organizații le califică drept nesatisfăcătoare, iar alte 9% - drept negative. O conotație negativă persistă, de asemenea, și în raporturile acestor organizații cu reprezentanții mediului de afaceri (circa 47% - nu sunt prea satisfăcuți de acestea, iar 6% - total nemulțumiți) [4].

Organizațiile neguvernamentale sunt concentrate, în general, în mediul urban și în zona de centru a țării. ONG-urile care funcționează la nivel național sunt plasate, practic, în exclusivitate în spațiul urban, iar cele care au o arie de acoperire locală sunt situate în egală măsură în mediul urban și rural [4]. Organizațiile existente astăzi în țară sunt implicate în toate domeniile posibile, însă din punct de vedere cantitativ constatăm că aproape jumătate dintre ONG-uri activează fie în domeniul social, fie în cel al educației. În același timp, organizațiile neguvernamentale deseori nu-și concentrează eforturile pe domenii singulare și bine conturate. În marea lor majoritate, organizațiile adoptă o serie de orientări de conjunctură, pentru a se adapta la mediul de finanțare. Astfel, o tipologizare strictă pe domenii a organizațiilor este greu de realizat.

Evoluția domeniilor de activitate a ONG-urilor relevă că în ultimii cinci ani s-a majorat ponderea organizațiilor ce lucrează în domeniul social și s-a diminuat proporția celor ce-și desfășoară acțiunile în domenii, precum drepturile omului, sănătate, sport etc. Pe acest fundal, o evoluție spectaculoasă au înregistrat organizațiile din domeniul dezvoltării comunitare [4]. Analiza beneficiarilor organizațiilor neguvernamentale dezvăluie că majoritatea ONG-urilor realizează activități pentru copii și tineri. Este necesară o parcurgere rapidă de către organizațiile neguvernamentale a drumului către profesionalizarea serviciilor pe care le prestează.

O condiție obligatorie pentru buna funcționare a ONG-urilor este cooperarea acestora cu instituțiile de stat. Până în 2006, autoritățile publice din Moldova nu se dovedeau suficient de deschise în raportul lor cu societatea civilă. La sfârșitul anului 2005 însă mai multe instituții de stat, în primul rând, Parlamentul și Ministerul Afacerilor Externe, și-au declarat intențiile de a instituționaliza colaborarea lor cu societatea civilă. Împreună cu Biroul Consiliului Europei de la Chișinău, Parlamentul RM a aprobat Conceptul de cooperare cu societatea civilă (29 decembrie

2005). În baza acestei Concepții, ONG-urile au obținut posibilitatea de a se implica direct în procesul legislativ printr-o serie de modalități[1]:

- consiliile de experți create pentru a consulta comisiile parlamentare;
- consultarea permanentă prin intermediul căreia sunt puse la dispoziția societății civile proiectele de acte legislative discutate în cadrul Parlamentului, cel din urmă obligându-se să informeze societatea civilă despre propunerile acceptate și, respectiv, respinse;
- întrunirile ad-hoc oferă societății civile cadrul necesar de a se pronunța asupra unor probleme specifice de pe agenda de lucru a Parlamentului, precum și altor chestiuni de ordin național. Cu toate acestea, tipul de cooperare menționat este perceput de către deputați mai degrabă ca o constrângere din exterior, decât o posibilitate reală de îmbunătățire a legislației;
- audierile publice organizate, cel puțin, o dată pe an, pentru a permite comisiilor parlamentare permanente să consulte societatea civilă asupra unor probleme abordate în cadrul Parlamentului. Acest instrument are mai mult un caracter formal, deoarece, de obicei, ONG-urile interesate în colaborarea cu diverse instituții de stat fac cunoștință în mod regulat cu conținutul agendei parlamentare și alte probleme de importanță națională;
- conferința anuală este prevăzută cu scopul de a evalua nivelul de cooperare și pentru a stabili noi direcții de cooperare între Parlament și societatea civilă [1].

Chiar dacă mecanismul de cooperare dintre Parlament și societatea civilă pare destul de complex și eficient, acesta nu atinge totuși finalitățile stabilite inițial. Totodată, este destul de dificil de imaginat o implicare activă și largă a societății civile în cadrul procesului de cooperare cu Parlamentul, atunci când aceasta are un rol consultativ în elaborarea și definitivarea unor proiecte de acte legislative.

Una dintre cele mai deschise instituții de stat pentru societatea civilă este considerat Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE), care a desfășurat întâlniri periodice cu diverși reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale, mai ales din domeniul relațiilor externe ce țin de proiecte educaționale finanțate de donatori străini pentru reforme în sistemul de învățământ. Exemplu ar fi cooperarea în Proiectul „Reforma învățământului în Moldova (PRIM)”, un Credit de investiții specific, finanțat de Banca Mondială se implementează pe parcursul a cinci ani, în perioada aprilie 2013 – august 2018. PRIM este structurat pe trei componente:

- a) îmbunătățirea calității educației;
- b) optimizarea sectorului educațional;
- c) îmbunătățirea capacităților Ministerului Educației de a monitoriza reforma.

PRIM sprijină programul de reformă al Guvernului Republicii Moldova prin finanțarea activităților care vor îmbunătăți calitatea educației și vor contribui la eficientizarea sectorului educației. Prin intermediul acestui proiect, Banca Mondială va sprijini Guvernul Republicii Moldova în implementarea reformelor necesare care includ inițiative pentru:

- reabilitarea infrastructurii școlilor de circumscripție în baza unor standarde de calitate aprobate;
- implementarea unui sistem modern de formare a directorilor de școală și a cadrelor didactice;
- utilizarea Sistemului Informațional de Management al Educației (SIME) pentru întregul sector al educației;
- participarea consecutivă și continuă la evaluarea internațională PISA (Programul internațional de evaluare a elevilor).

Principiile cooperării dintre autoritățile publice și ONG-uri în contextul strategiei de dezvoltare a societății civile sunt următoarele:

- activismul civic și implicarea - se subînțelege participarea din proprie inițiativă, a cetățeni-

lor la viața publică și la procesul de soluționare a problemelor în cadrul comunității locale. Autoritățile publice susțin activitatea civică prin crearea unui cadru legal favorabil, prin informarea opiniei publice despre activitățile lor, prin implicarea ONG-urilor în procesul de planificare și de implementare a deciziilor;

- încrederea - ONG-urile și autoritățile publice au obiectivul comun de a îmbunătăți viețile oamenilor ce poate fi atins în mod satisfăcător doar dacă se bazează pe încredere, ceea ce implică transparență, respect și încredere reciprocă;

- parteneriatul - parteneriatele dintre OSC și autoritățile publice permit implicarea activă și stabilirea responsabilităților astfel încât problemele din societate să fie soluționate cât mai eficient;

- responsabilitatea, transparența și răspunderea - activând în interesul public, atât sectorul nonguvernamental, cât și autoritățile publice manifestă deschidere, responsabilitate și răspundere pentru activitățile desfășurate și pentru resursele utilizate;

- independența politică a inițiativelor civice - prezența principiului non-partizanatului, care înseamnă nealinieră la nicio ideologie și politică de partid, și conservarea unei atitudini civice responsabile;

- dezvoltarea durabilă și echilibrată - în parteneriatul său sectorul non-guvernamental și autoritățile publice pornesc de la principiul dezvoltării durabile și echilibrate [1; 4].

Exemplu de parteneriat APL - ONG poate servi A.O. Centrul pentru Copilărie, Adolescență și Familie (CCAF) „PRODOCS”, în parteneriat cu Direcția municipală pentru protecția drepturilor copilului, Direcția generală educație, tineret și sport, cu sprijinul financiar al Fundației pentru copii „Pestalozzi” din Elveția, implementează proiectul „Incluziunea socioșcolară a copiilor din familii vulnerabile în sistemul educațional”. Scopul proiectului este de a asigura accesul la educație de calitate pentru copiii din familii vulnerabile, prin creșterea gradului de toleranță, înțelegere și respect între colegii de clasă. A.O. Centrul pentru Copilărie, Adolescență și copii Familie „PRODOCS” este fondat în septembrie 2007 ca rezultat al proiectului: „Tutela drepturilor copilăriei și adolescenței prin formarea operatorilor sociali și realizarea intervențiilor educative teritoriale de recuperare și prevenire a problemei minorilor, implementat de ONG-ul PRO.DO.C.S Italia în parteneriat cu Direcția Municipală de Protecție a Drepturilor Copilului, proiect care a avut ca finalitate crearea Centrului pentru Copilărie, Adolescență și Familie în mun. Chișinău. Serviciile prestate de Centru sunt adresate copiilor și familiilor social dezavantajate din mun. Chișinău.

Concluzii. Modernizarea sistemului educațional și integrarea europeană nu este numai preocuparea sectorială a Ministerului Educației. Numai prin interacțiunea autorităților guvernamentale, a societății, a instituțiilor de învățământ cu agenții economici se pot obține rezultatele scontate. Atragerea finanțelor extrabugetare, de asemenea, poate soluționa deficitul creat în prezent. Unele surse extrabugetare pot fi atrase prin cointeresarea sectorului privat, atragerea finanțării pentru proiecte de cercetare și de studii și chiar legalizarea asociațiilor părintești.

În scopul integrării eficiente în cadrul sistemului educațional european, este necesară informarea și colaborarea între toate părțile participante la procesul reformării învățământului: Guvernul și subdiviziunile sale, instituțiile de învățământ, managementul acestor instituții și cadrele didactice, elevii și studenții, părinții, agenții economici și societatea civilă. Numai prin motivarea și cointeresarea tuturor părților participante, integrarea europeană a sistemului educațional din Republica Moldova va avea rezultate reale și nu formale, la nivel de declarații.

În cadrul acestui articol am încercat să formulăm o serie de soluții care pot contribui la dezvoltarea și fortificarea sectorului neguvernamental din Republica Moldova. În primul rând, este vorba de respectarea integrală a Conceptului de cooperare între Parlament și societatea civilă pentru a atrage un număr cât mai mare de organizații neguvernamentale în procesul de for-

mulare și implementare a politicilor publice. O altă modalitate eficientă de consolidare a rolului sectorului asociativ poate fi promovarea imaginii acestuia în rândul populației, ceea ce va duce la creșterea ponderii acestora prin intermediul câștigării încrederii și suportului civic din partea comunității. Transferul de experiență și practici pozitive între organizații, la nivel intrasectorial ar putea constitui o altă soluție în acest sens.

Pentru formularea de politici educaționale eficiente de către ONG-uri este impetuos de examinat: cadrul legal național cu referință la societatea civilă, documentele și studiile relevante elaborate la nivel local și internațional. De asemenea, să se realizeze o serie de analize comparative în baza unor diferiți indicatori calitativi și cantitativi ai sistemului educațional. În vederea elaborării și selectării celor mai eficiente variante de politici să se folosească analiza SWOT.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea nr. 373 din 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=314906>. Accesat: 21.03.2017.

2. Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. Disponibil: http://lex.justice.md/document_rom.php?id=C8E304A4:037190E8. Accesat: 01.02.2017.

3. Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XIII din 17 mai 1996. Disponibil: <http://lex.justice.md/md/335431/>. Accesat: 02.02.2017.

4. Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015. Disponibil: <http://www.consiliulong.md/wp-content/uploads/2015/04/Strategia-de-Dezvoltare-a-Societ---ii-Ci-vile-din-Republica-Moldova-2012-2015.pdf>. Accesat: 02.02.2017.

Recenzent: Constantin SOLOMON, doctor habilitat, profesor universitar

FUNDAMENTELE TEORETICO-PRACTICE ALE PROCESULUI EVALUĂRII REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Ion POPOVICI,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Presently, the need for assessing the public administration reform is growing. The public administration reform, the development of administrative capacity means as well developing the evaluation capacity. This can be achieved through the establishing a legal framework, an institutional capacity and development of human resources in the field of evaluation. The assessment was developed within the European area, referring explicitly to the foreign experiences, especially the US; but the evaluation as an organizational practice, is to be developed and become not only formally but also practically an activity supporting public administration reform, based on the analysis of organizational change through the institutionalization of practices and behavioral patterns.

Keywords: *evaluation reform, new public management, public administration reform, administrative modernization, public interventions, Common Assessment Framework, responsibility, efficiency*

Guvernarea democratică și eficientă este scopul major al oricărei reforme a administrației publice. Administrația publică reprezintă un domeniu vast, caracterizat de probleme și abordări diverse, dar și de teme ce prezintă o valabilitate perpetuă. Realizarea reformei în domeniul administrației publice a suscitat întotdeauna o dezbatere teoretică semnificativă axată, în primul rând, pe compatibilitatea conceptelor de inovație și administrație publică. Deseori, administrația este prezentată ca un sistem care nu este susceptibil pentru reformare și care nu se poate adapta noilor paradigme sociale. Însă această abordare este combătută de însăși practica reformelor în sânul administrației, care lent, dar sigur vin să o transforme. Este remarcabil faptul că, într-un sfert de secol, s-a impus un gen de nouă „paradigmă globală” în ceea ce privește administrația publică, Noul Management Public, care are ca scop să realizeze o mare transformare a formelor de organizare și a modurilor de funcționare a instituțiilor administrative sau în versiunile sale cele mai originale să „reinventeze” relația dintre stat și societate.

Studiul evaluării reformei administrației publice este o arie de investigare relativ nouă. Evaluarea a debutat ca un domeniu practic și a devenit o disciplină recunoscută a cercetării științifice începând din anii 1960. Pe parcursul evoluției s-a remarcat o serie de dispute privind terminologia, metodologia și etica evaluării. În 2004, J. L. Fitzpatrick, J. R. Sanders și B. R. Worthen au identificat aproape 60 de modele apărute între 1960 și 1990 [3].

Anul 1965 a marcat startul masiv în Statele Unite a unor reforme destinate combaterii sărăciei (War on Poverty) [13, p.73]. Însă opinia publică devenea din ce în ce mai precaută, cerând dovezi pentru succesul reformelor care urmau a fi susținute din bani publici. În aceste condiții, evaluarea a cunoscut un adevărat boom, numărul celor care o considerau esențială pentru reușita unor reforme a crescut spectaculos. Evaluarea se diversifică metodologic, depășește granițele naționale și devine extrem de utilă într-o sferă din ce în ce mai largă de preocupări.

Cercetările în domeniul reformei administrației publice sunt strâns legate de necesitatea evaluării acțiunilor întreprinse. Principiul evaluării este inseparabil de modernizarea ad-

ministrativă. Fie că se discută despre calitatea totală (concept lansat în 1986), modernizarea serviciilor publice, responsabilizarea administrației publice, ideea unei evaluări periodice și organizate a reformelor în administrația publică se regăsește permanent în documentele de politici.

Conform Comisiei Europene, evaluarea este percepută ca „o opinie asupra intervențiilor prin prisma rezultatelor, a impactului și a nevoilor pe care acestea trebuie să le satisfacă” [13, p. 24]. O altă definiție prezintă evaluarea ca fiind „procesul de analizare a măsurii în care obiectivele proiectului, programului ori politicii au fost atinse și cât de economic și eficient s-a întâmplat acest lucru” [14, p.15]. Trezoreria Marii Britanii definește evaluarea ca „o privire critică și detașată asupra obiectivelor [ale reformei, programului, politicii etc.] și a modului în care acestea sunt atinse” [4, p. 48].

Scopul general al evaluării este de a „învăța printr-o cercetare sistematică, cum elaborăm, implementăm și gestionăm mai bine programele și politicile publice” [9, p. 35]. Una dintre principalele arii ale domeniului care studiază conceptul de utilizare a evaluării se referă la identificarea modurilor în care evaluarea poate influența intervențiile publice. Dezvoltările din domeniu au evidențiat existența mai multor tipuri de utilizare, precum: instrumentală, simbolică, tactică, conceptuală, motivațională sau de proces, însă nu au reușit să elaboreze o clasificare coerentă, dat fiind faptul că aceste categorii nu sunt dezvoltate pe baza unui criteriu comun și nu se exclud reciproc [1, p. 5].

Țările OECD au fost cele mai active din acest punct de vedere, majoritatea studiilor în domeniu referindu-se la evaluarea reformelor [10]. Ca abordare generală, reforma administrativă este deseori corelată cu reforma managementului public și cu concepte, precum Noul Management Public la C. Hood [5], W. J. M. Kickert, [7]; O. E. Hughes [6]. Una dintre cele mai interesante și cuprinzătoare cercetări comparative a reformelor din sectorul public a fost cea realizată de C. Pollitt și G. Bouckaert [12]. Această cercetare vizează reformele managementului public în 10 țări – de la SUA la Franța și de la Australia la Finlanda și vizează tipurile de activități caracteristice reformei administrative, presiuni pentru reformă, analiza grupurilor afectate, evaluarea reformelor etc.

În opinia unuia dintre autorii clasici în domeniul evaluării, Michael Quinn Patton, „evaluarea este colectarea sistematică de informații despre activitățile, caracteristicile și rezultatele programelor pentru a fi utilizate de anumite persoane cu scopul de a reduce nesiguranțele, pentru a spori eficacitatea și a lua deciziile oportune în legătură cu programele respective” [11, p. 21]. Această definiție, dacă nu este înțeleasă adecvat, poate produce confuzii. Cheia unei înțelegeri corecte este diferența între sistematic și continuu din care rezultă diferența între evaluare (sistematică, dar secvențială - realizată în anumite momente ale reformei) și monitorizare (proces continuu de colectare a datelor în timpul implementării reformei). În definiția dată de N. C. Allum termenul de evaluare se referă la „activitatea de colectare, analiză și raportare sistematică a informațiilor care pot fi utilizate pentru schimbarea atitudinilor și pentru îmbunătățirea unui proiect sau program” [2, p. 37].

Evaluarea are diferite surse și nici nu se poate vorbi despre evaluare ca fiind o practică unitară, sau care derivă dintr-un singur set de procedee. Acest lucru se datorează parțial evoluției istorice a evaluării, atât în Europa cât și în America de Nord. Cu toate acestea, procesul de evaluare a avut impactul cel mai puternic în Europa de Nord și în acele părți ale Europei care aveau în mod special relații strânse cu Statele Unite și Canada. Pornind din anii '70, evaluarea a început să fie aplicată în diferite țări europene, însă adesea utilizând procedee și prezentând caracteristici diferite. În țările scandinave, de exemplu, unde se pune un accent puternic pe guvernarea democratică, evaluarea a urmat și ea o direcție

similară. În Franța, evaluarea a oglindit, până nu demult, trăsăturile unui stat francez caracterizat printr-o abordare formală, structurată la nivel central-guvernamental și printr-o practică mai diversificată și mai dinamică la nivelurile regionale și locale. Cu toate acestea, evaluarea nu poate fi considerată ca fiind un proces static în niciuna dintre aceste țări. De exemplu, practica de evaluare din Franța s-a dezvoltat în mod considerabil după anul 2000, datorită cerințelor de reformă bugetară. În foarte multe țări, accentul și modul de cuantificare a activității de evaluare au reflectat adesea schimbările politice ale diferitelor guverne. De exemplu, în Marea Britanie, evaluarea a cunoscut o dezvoltare considerabilă odată cu schimbarea guvernului în anul 1997.

Fondurile Structurale Europene au jucat un rol deosebit de important în extinderea practicii de evaluare a reformelor în interiorul Uniunii Europene. Faptul că introducerea evaluării în multe țări din Sudul Europei a avut loc în urma cerințelor formulate în cadrul regulamentelor Fondurilor Structurale este astăzi un aspect unanim recunoscut. Pornind de la începuturi relativ modeste în anul 1988, astăzi se poate vorbi despre o abordare deosebit de bine elaborată a Fondurilor Structurale în ceea ce privește evaluarea reformelor.

Evaluarea reformelor administrative este un domeniu complex. În diferite țări europene se fac evaluări la nivelul gradului de extindere a reformelor, al gradului sporit de eficiență, al sistemului de management al calității (modelele EFQM - European Foundation for Quality Management sau standardele din familia ISO 9000) sau al satisfacției cetățeanului. Țări ca Olanda, Marea Britanie și țările scandinave au istorii de evaluare care se întind pe decenii. În cazul Olandei, se face o distincție între evaluarea ex-ante, ex-post și evaluarea organizațională. Accentul cel mai puternic se pune pe evaluarea ex-post, care reprezintă 70% din ansamblul activităților de evaluare efectuate în Olanda. În urma criticilor Curții Naționale a Auditorilor de-a lungul anilor '80 pentru lipsa evaluării sistematice a politicilor publice, Guvernul a emis un pachet legislativ prin care ministerele trebuie să evalueze periodic eficiența și eficacitatea reformelor și a politicilor publice, în principiu, cel puțin, o dată la fiecare 5 ani. Programul de Revizuire a Evaluării la nivel național (*National Evaluation Overview*) lansat recent de autoritățile olandeze, propune folosirea unui chestionar anual despre evaluare și monitorizare trimis în atenția departamentelor guvernamentale de către Curtea Națională a Auditorilor, care are menirea de a informa asupra evaluărilor planificate și rezultatele așteptate.

În Irlanda s-a înființat o Unitate Centrală de Evaluare a Cadrului de Sprijin Comunitar, care a înlocuit unitățile individuale ale Programelor Operaționale înființate anterior, având responsabilitatea generală pentru coordonarea exercițiilor de evaluare a programelor cu finanțare publică (atât fonduri UE cât și fonduri din bugetul național irlandez).

Departamentul Italian pentru Politici de Dezvoltare și Coeziune Socială a întâmpinat o serie de provocări în perioada în care a început să dezvolte capacitatea de a evalua reformele din sectorul public (anii '90). În Italia, accentul s-a pus mai degrabă pe evaluarea ex-ante a proiectelor de reformă decât pe evaluarea rezultatelor. De asemenea, administrația publică italiană s-a considerat a fi un simplu implementator. Cu câteva excepții, administrațiile publice tindeau să perceapă ca principală valoare a evaluării, formalismul procedurilor acestui exercițiu. Din 1998 s-a evidențiat un număr de lecții generale pentru cei interesați în construirea capacității de evaluare. În Italia influența cea mai puternică pentru dezvoltarea capacității de evaluare a fost cea a Uniunii Europene. Dezvoltarea ghidurilor naționale și a activităților pentru crearea capacității de evaluare în cadrul administrațiilor publice (cum ar fi implicarea administrației în exerciții de auto-evaluare și stabilirea unităților de evaluare) construiesc baza de cunoaștere a conceptului de evaluare; asigură instruirea în domeniul

evaluării pentru toate entitățile publice; determină participarea managerilor de programe în forumurile tehnice și discuțiile cu membrii comunității de evaluare asupra limitelor posibile ale evaluării; dezvoltă cooperarea pe parcursul întregului proces de evaluare [8, p.15].

În ceea ce privește cercetarea în domeniul evaluării reformei administrației publice din Republica Moldova, rezultatele sunt departe de a fi satisfăcătoare. În acest moment lipsește o analiză majoră a reformelor administrative deja puse în aplicare sau în curs de derulare. Cercetările efectuate până în acest moment se referă la sondaje și colectare de date referitoare la profilul și caracteristicile funcției publice, modificările legislative și programele guvernamentale de reformă. De asemenea, există date furnizate de analizele UE și Băncii Mondiale în ceea ce privește reforma administrației publice și încercări preliminare de implementare a unor instrumente de evaluare precum CAF (Common Assessment Framework) la nivelul administrației publice centrale sau locale. Domeniul evaluării reformei administrației publice reprezintă un spațiu de cercetare extrem de important. Potențialii utilizatori ai evaluării reformei administrative sunt în principal administrația publică locală și centrală, care vor putea să afle care sunt rezultatele actualei reforme și direcțiile în care trebuie de acționat, instituțiile internaționale cu preocupări în domeniul reformei sistemului administrativ (Uniunea Europeană, Banca Mondială, FMI etc.), instituțiile de cercetare în domeniu.

Pe măsură ce problemele legate de reforma administrației publice ajung în centrul atenției clasei politice, societății civile, se reușește să se tragă din ce în ce mai multe concluzii legate de guvernare și responsabilizarea administrației publice. Multe dintre teoriile reformei sectorului public și ale noului model de management al sectorului public au fost influențate de aceste perspective. În plus, mediul politic contemporan evidențiază din ce în ce mai stringent importanța obținerii consensului în întărirea legitimității acțiunilor politice. Parlamentarii, reprezentanții societății civile, donatorii internaționali, precum și un mare număr de cetățeni au devenit preocupați de rentabilitatea reformelor plătite din banii contribuabililor.

Astfel, se conturează un nou principiu deosebit de important pentru modul de folosire a resurselor publice: „responsabilizarea”. Acesta se află într-o strânsă conexiune cu procesul de evaluare, care permite analizarea, în mod independent, a beneficiilor unei intervenții finanțate din fonduri publice, prin raportarea la anumite criterii, precum: impactul programelor finanțate, eficiența și eficacitatea lor, relevanța continuă pentru nevoile beneficiarilor, astfel cum au fost acestea identificate în etapa de programare.

În concluzie ținem să subliniem, că în prezent nevoia de evaluare a reformei administrației publice este în continuă creștere. Reforma administrației publice, dezvoltarea capacității administrative presupune și dezvoltarea capacității de evaluare. Aceasta poate fi realizată prin crearea unui cadru legislativ, a unei capacități instituționale și prin dezvoltarea resursei umane în domeniul evaluării. Evaluarea a fost dezvoltată în spațiul european prin referire explicită la experiențele străine, în special cea americană, însă evaluarea, ca practică organizațională urmează să se dezvolte și să devină nu doar la nivel formal, dar și practic, o activitate suport pentru procesul de reformă a administrației publice, bazându-se pe analiza schimbării organizaționale prin prisma instituționalizării unor practici și modele de comportament.

BIBLIOGRAFIE

1. AIOANEI, M. Evaluarea ca instrument generator de schimbare. Rezumatul tezei de doctorat, SNSPA, București, 2016.
2. ALLUM, N. C, BAUER, M. W., GASGELL, G. Quality, Quantity and Knowledge interests, Avoiding confusion in Bauer and Gasgell, Qualitative research, London, Sage, 2000.
3. FITZPATRICK, J. L., SANDERS, J.R., WORTHEN, B.R. Program Evaluation. Boston: Pearson, 2004.
4. Ghid de monitorizare și evaluare, București, 2009.
5. HOOD, C. Contemporary Public Management: a new Global Paradigm, Public Policy and Administration, 1995.
6. HUGHES, O. E. Public Management and Administration, Palgrave, New York, 1998.
7. KICKERT, W. J. M. Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1997.
8. Manualul pentru evaluarea dezvoltării socioeconomice, Institutul Tavistock, București, 2003.
9. MARK, M., HENRY, G., The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence, Evaluation, London: SAGE, 2004, vol.10(1).
10. OECD, Governance in Transition: Public Management Reform in OECD countries, OECD, Paris, 1995.
11. PATTON Michael Quinn, Utilization-focused evaluation, Newbury Park, CA, SAGE Publications, 1986.
12. POLLITT, C., BOUCKAERT, G. Public Management Reform: a Comparative Analysis. Oxford University Press, 2000.
13. ȘANDOR, S. D. Analiză și cercetare în administrația publică, Cluj-Napoca, Editura: Accent, 2005.
14. WEISS, C. Evaluation: Methods for Studying Policies and Programs. Princeton Hall, 1998.

Recenzent: Tatiana ȘAPTEFRĂȚI, doctor, conferențiar universitar

ABORDĂRI ÎN LITERATURA DE SPECIALITATE DIN ROMÂNIA PRIVIND EVALUAREA PERFORMANTELOR PROFESIONALE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie,
conferențiar universitar

Ana VARZARI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public administration reform can not be perceived without the implementation of performance management with all its components. The need to apply performance management and elucidate the concepts of evaluation and performance measurement, and other components thereof were studied by some romanian researchers, which will be examined, below, in chronological order.

Keywords: *public administration, performance management, efficiency, assessment, public organization, performance measurement.*

Măsurarea performanței a cunoscut, în ultimii ani, în sistemul administrativ românesc, un mare interes acordat din partea instituțiilor publice dar și a sectorului neguvernamental, ca urmare a dorinței de a spori eficiența și eficacitatea sistemului public, dar și a creșterii nivelului de competitivitate între diferite instituții furnizoare de servicii [5, p. 4].

Reforma administrației publice nu poate fi percepută fără implementarea managementului performanței cu toate componentele sale. Necesitatea aplicării acestuia, precum și elucidarea conceptelor de evaluare și măsurare a performanțelor, dar și alte componente ale acestuia, au fost studiate de unii cercetători români, care vor fi examinate, în continuare, în ordinea cronologică.

Tematica abordată în arealul investigativ românesc debutează cu lucrarea lui H. Pitariu „Managementul resurselor umane: măsurarea performanțelor profesionale” (1994), care conține o analiză a reperelor organizaționale în aprecierea profesională, accentuând obiectivele contextului organizațional, precum promovarea, identificarea cerințelor de instruire, deciziile economice, transferul și repartizarea personalului [11, p. 119-123]. Pentru îmbunătățirea performanțelor de muncă, autorul consideră necesară evaluarea instruirii profesionale și delimitează patru „niveluri”: ecoul, învățarea, comportamentul și rezultatele, fiecare din acestea având formula sa de investigare [11, p.130-135]. Succesul unei acțiuni de apreciere a performanțelor profesionale este condiționat, în mare măsură, de calitatea persoanelor care fac evaluarea, remarcă autorul și accentuează necesitatea instruirii evaluatorilor, prin organizarea unui curs de instruire a acestora, care să conțină atât prelegeri cu câteva teme fundamentale, cât și lucrări practice interactive [11, p. 139-140].

Spre deosebire de autorul citat, M. Profiroiu definește, în monografia „Managementul organizațiilor publice” (2001), conceptul de performanță în organizațiile publice drept îndeplinirea unei acțiuni și obținerea unui rezultat bun. Autorii analizează în această lucrare performanța unei organizații prin abordarea eficacității, eficienței și a bugetării [12, p. 88], în care toate aceste

trei dimensiuni nu pot atinge un anumit nivel al pertinentei decât dacă sunt combinate, deoarece fiecare dintre ele, luate izolat, comportă riscuri importante și antrenează efecte perverse [12, p. 92]. Totodată, autorii remarcă necesitatea voinței politice de modernizare a serviciului public, în scopul îmbunătățirii performanței organizațiilor publice. De asemenea, sunt identificate tipurile de evaluări ale politicilor publice, precum și dificultățile metodologice ale evaluării performanțelor publice, susținând că pluralismul metodologic poate conduce la îngreunarea unei abordări coerente a procesului de evaluare [12, p. 99-103].

Tratări similare privind performanța organizațiilor publice pot fi regăsite în elucidările autorului Matei L. în lucrarea „Management public” (2001). Remarcăm în acest context că autorul distinge performanța prestării serviciilor, ce poate implica organizațiile de control extern sau inspecțiile, cu descrierea aplicabilității acestora în diferite țări, precum Marea Britanie, Suedia, Noua Zeelandă [8, p. 202-204]. În același timp, autorul reliefează evaluările financiare, considerând a fi esențiale și delimitându-le pentru organizațiile cu profit și cele nonprofit. Totodată, a fost analizat procesul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici și sistemul de remunerare, relevând practica țărilor Uniunii Europene (UE) și Statelor Unite ale Americii (SUA) ș. a. În final, autorii concluzionează că sistemele formale de apreciere a performanței sunt în strânsă legătură cu acordurile de performanță, ca mijloc de responsabilizare a managerilor pentru funcții și rezultate specifice [8, p. 276-286].

Cu o abordare diferită vine autorul I. Gheorghe în lucrarea „Managementul resurselor umane: psihologia personalului” (2001), prin care identifică trei categorii ale scopurilor programului de evaluare: administrative, ameliorarea performanței și cercetare. Potrivit sursei citate, rezultatele unui program de evaluare a performanțelor pot fi aplicate pentru multe funcții manageriale, cum ar fi: pregătirea personalului, administrarea salariatului, plasarea personalului și promovarea. Autorii propun trei modalități de măsurare a performanței în muncă și anume: datele obiective ale producției, datele de personal și date ale evaluatorilor. Împărtășind aceeași viziune cu E. McCornick, J. Tiffin (1979) și H. Pitariu (1999), autorul I. Gheorghe clasifică metodele de evaluare a performanțelor profesionale după cum urmează: 1) scale de evaluare; 2) sisteme de comparare a persoanelor, care, la rândul lor, sunt clasificate în: a) sistem de ierarhizare pe baza ordinii de merit; b) sistem de comparare pe perechi și c) sistem al distribuirii forțate; 3) liste și scale comportamentale, care includ: a) liste de comportamente ponderate, b) scale de evaluare a expectanțelor, c) scale de evaluare standard mixate, d) scale cu observații comportamentale și e) tehnica incidentului critic. Autorii concluzionează că accentul trebuie pus, mai mult, pe procesul propriu-zis de apreciere a performanțelor decât pe decizie, dacă marcările s-au făcut pe scale de evaluare [6, p. 193-219].

Subiectul performanței în sectorul public și-a găsit reflectare în articolul „Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România” (2003), prin care A. Androniceanu studiază managementul public bazat pe performanță, pornind de la premisele că gândirea managerilor publici trebuie să se situeze undeva la granița dintre logica socială, în ceea ce privește cantitatea și calitatea serviciilor oferite, și orientate către satisfacerea interesului public general, și logica concurențială, elementele căreia sunt numite criterii de performanță și se exprimă prin „Cei trei de E”, respectiv: Economie, Eficiență și Eficacitate. Pornind de la raționamentul politic, care definește coordonatele pentru identificarea criteriilor de performanță, autorul identifică cinci categorii de performanțe în instituțiile publice: manageriale, bugetare, financiare, politice și profesionale, considerând-o, pe cea din urmă, una specială, ce determină semnificativ conținutul celorlalte [2, p. 17-18].

Deja după anul 2000 constatăm un interes mai aprofundat al autorilor români pentru tematica evaluării performanțelor funcționarilor publici. În acest sens, cităm lucrarea „Management

public” (2005), coordonată de I. Verboncu ș. a., în care sunt definite caracteristicile evaluării performanțelor, standardele și criteriile de performanță ale resurselor umane. Autorii cercetează procedura de evaluare a performanțelor în instituțiile publice din România, redând exhaustiv etapele, tehnicile și metodele de evaluare a performanțelor resurselor umane. Spre final, colectivul de autori vin cu recomandarea de a realiza evaluarea de către o echipă de evaluatori, pentru a preveni, anula sau diminua erorile, care distorsionează procesul evaluării relevând surse ale potențialelor erori și factorii, ce distorsionează procesul de evaluare a performanțelor [14, p. 382-398].

Lucrarea „Analiză și comportament organizațional” (2005), semnată de către G. Moldoveanu, pornește de la ideea că performanța în instituțiile publice nu poate fi atinsă fără a avea o performanță managerială sau administrativă. Autorul definește conceptul de performanță managerială/administrativă pornind de la cei „patru E”, adică Economie, Eficacitate, Eficiență și Echitate. Autorul analizează eficiența managementului prin clasificarea acestuia în două forme: cuantificabilă, care, la rândul său, poate fi directă și totală, și necuantificabilă. În opinia autorilor, eficacitatea în domeniul public depinde de execuția administrativă și aplicarea socială. În lucrarea menționată sunt tratate original noțiunea de privatizare și interes public, afirmând că privatizarea unor servicii publice este calea principală de asigurare a eficienței în reforma sectorului public. Autorul își întemeiază afirmarea prin argumente economice, cum ar fi: reducerea taxelor utilizând veniturile din vânzări, expunerea activităților la forțele pieței și concurenței reducerea atât a cheltuielilor guvernamentale cât și posibilitatea micșorării împrumuturilor din datoria publică [9, p. 268-276].

Evaluarea și managementul performanței angajatului sunt subiectele abordate de către B. Băcanu în lucrarea „Organizația publică: teorie și management” (2008). Autorul examinează componentele formale și informale ale evaluării, evidențiază avantajele asociate procesului de evaluare, precum și factorii care reduc încrederea în evaluarea pe baza performanței. Lucrarea include și abordarea corelației salariu-post, care, în opinia autorului, are efecte pozitive, în special, în cazul organizațiilor publice, în care performanța este mai dificil de relevat, iar uniformitatea de tratament prin recompense întărește cultura organizațională [4, p. 202-209].

Dintr-o altă perspectivă, subiectul este analizat în articolul „Elemente conceptuale și abordări privind evaluarea calității serviciilor publice on-line” (2008), semnat de A. Balog și Ș. Nicolaescu. Evaluarea calității serviciilor publice on-line este elementul de originalitate, studiat în baza analizei comparate. În conținutul articolului sunt descrise caracteristicile generale ale serviciilor publice tradiționale și ale serviciilor publice on-line, tipurile de servicii publice on-line și nivelul lor de maturitate. Totodată, sunt reliefate strategiile de dezvoltare a serviciilor on-line în scopul îmbunătățirii calității acestora. În final, autorii scot în evidență abordările utilizate pe plan internațional, clasificându-le în generale și specifice [3].

O altă lucrare de referință „Performanță și capacitate în administrația publică locală” (2010), aparține autorilor F. Cărbunărean și O. Jimborean, în care este supusă cercetării performanța în mediul public sub aspectul măsurării acesteia. De asemenea, autorii analizează sistemele de măsurare a performanței, prin prisma definirii și evidențierii importanței acestora în cadrul instituțiilor publice și al prezentării indicatorilor de performanță, pe baza cărora acestea se construiesc și se implementează. Citând autorii nominalizați, constatăm că, pentru a realiza o activitate cât mai eficientă, administrația publică este obligată să utilizeze unele metode din mediul privat sau din alte tipuri de organizații internaționale, utilizând diferite modele de măsurare a performanței. Astfel, autorii au identificat câteva modele: benchmarking-ul; analiza S.W.O.T; modelul E.F.Q.M (European Foundation for Quality Management); modelul analizei diagnostic, care presupune identificarea punctelor forte și a deficiențelor activității desfășurate în cadrul

organizației și modelul „prisme performanței”, care evidențiază performanța unei organizații prin intermediul tuturor celor cu care aceasta interacționează [5, p. 27-59].

Dintr-o perspectivă conceptuală multidimensională și pluridisciplinară A. Ștefănescu ș. a. definesc performanța în articolul „Controverse privind măsurarea performanței entităților administrației publice din România” (2010), evidențiind impunerea acestuia de a fi redefinit în contextul tendințelor actuale ale economiei. În acest sens, autorii evocă faptul că performanța trebuie să includă, cel puțin, următoarele aspecte: conotațiile rezultatului financiar; calitatea și numărul serviciilor oferite publicului; calitatea profesională a resurselor umane existente în entitate și utilizarea în condiții de eficiență, eficacitate și economicitate a resurselor financiare [13].

O contribuție originală în studierea performanței în sectorul public reprezintă monografia „Managementul și auditul performanței pentru sectorul public și mediul de afaceri” (2011), semnată de C. Ionescu. Elementul eterogen al lucrării, spre deosebire de ceilalți autori citați, este reflectat prin analiza relației de conexitate dintre managementul performanței, auditul performanței și tehnologia informațională. Lucrarea evidențiază principiile și obiectivele de bază ale auditului performanței, în care sunt analizate tipurile auditului performanței și sunt remarcate beneficiile acestuia, fiind o sursă unică de informații, pentru Legislativ, ce nu reprezintă opinia politicienilor sau a instituțiilor, și pentru Guvern, pentru a obține o evaluare independentă cu privire la rezultatul deciziilor sale și la performanța serviciilor publice [7, p. 17-31]. Totodată, autorul reliefează trei niveluri ale managementului performanței: managementul performanței strategice, managementul performanței operaționale și managementul performanței individuale, dar și ne prezintă un model de referință, care ar putea fi folosit pentru a explora abordări integrate de management al performanței în cadrul organizației, în contextul comunicării și integrării între aceste niveluri [7, p. 87-140].

Procesul de evaluare a performanțelor este unul complex și mulți autori studiază acest proces fără a analiza esența profundă a conceptului de performanță. Astfel, în lucrarea „Managementul resurselor umane în administrația publică” (2012) autorul E. Nica răspunde la întrebările: Ce sunt performanțele și care este sensul de „evaluare a performanței”? Vorbind despre conceptul de performanță, autorul cercetează „natura socială” a acestuia, evidențiind „performanțele individuale” și „performanțele sociale”, cele din urmă definindu-le ca impactul activității manageriale asupra salariaților, ce prin intensitatea fiecărui individ, raportându-se la obiectivele și standardele stabilite, dezvoltă organizația. În același timp, având deplina convingere, autorul examinează beneficiile și efectele negative ale performanțelor [10, p. 227-236]. Este pus accentul pe rolul și obiectivele estimării performanțelor resurselor umane, totodată, fiind analizate problemele generatoare de erori în procesul de evaluare a performanțelor [10, p. 247-251].

Sintetizând abordările autorilor români, putem concluziona că majoritatea acestora consideră procesul de evaluare a performanțelor în administrația publică ca fiind unul complex și, dat fiind faptul că conceptul de evaluare este într-o corelație inseparabilă de conceptul de măsurare, măsurarea în sectorul public este dificil de realizat, comparativ cu mediul privat. Un rol important în procesul de apreciere a performanțelor funcționarilor publici îl are evaluatorul, iar pentru optimizarea acestui proces este necesară instruirea acestora. Având în vedere complexitatea sistemului public, evaluarea performanțelor profesionale în administrația publică reprezintă un element-cheie, care nu poate fi realizat fără a avea la bază criterii de performanță, ce sunt exprimate, de unii autori, prin eficiență, eficacitate și economie, completate fiind de alți autori cu echitate și bugetare. Un interes deosebit ne-a captat atenția asupra studierii relației de conexitate dintre managementul performanței, auditul performanței și tehnologia informațională. În literatura de specialitate românească managementul performanței în administrația publică este cercetat multidimensional.

BIBLIOGRAFIE

1. ANDRONICEANU, Armenia. Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România. În: *Administrație și Management Public*. 2003, nr. 1, p. 6-19.
2. BALOG, A., NICOLAESCU, Ș. Elemente conceptuale și abordări privind evaluarea calității serviciilor on-line. În: *Telecomunicații*, Anul LI. 2008, nr. 1, p. 26-33.
3. BĂCANU, Bogdan. *Organizația publică: teorie și management*. Iași: Polirom, 2008. 352 p. ISBN 973-46-1252-9
4. CĂRBUNĂREAN, F., JIMBOREAN, O. *Performanță și capacitate în administrație publică locală*. Cluj-Napoca: Studia, 2010. 188 p. ISBN 978-973-8390-71-3
5. GHEORGHE, Iosif. *Managementul resurselor umane: psihologia personalului*. București: Editura Victor, 2001. 224 p. ISBN 973-8128-12-9
6. IONESCU, Claudia. *Managementul și auditul performanței pentru sectorul public și mediul de afaceri*. București: Pro Universitaria, 2011. 305 p. ISBN 978-606-647-031-5
7. MATEI, Lucia. *Management public*. București: Economica, 2001. 440p. ISBN 973-590-416-0
8. MOLDOVEANU, George. *Analiză și comportament organizațional*. București: Economica, 2005. 320 p. ISBN 978-973-709-115-9
9. NICA, Elvira. *Managementul resurselor umane în administrația publică*. București: Economica, 2012. 350 p. ISBN 978-973-709-581-7
10. PITARIU, Horia. *Managementul resurselor umane: Măsurarea performanțelor profesionale*. București: Editura ALL, 1994. 259 p.
11. PROFIROIU, Marius. *Managementul organizațiilor publice*. București: Economica, 2001. 192 p. ISBN 973-590-409-8
12. ȘTEFĂNESCU, Aurelia, Cosmin, DOBRIN, Daniela Artemisa, CALU, Eugeniu ȚURLEA. Controverse privind măsurarea performanței entităților administrației publice în România. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*. 2010, 1(25), p. 225-242.
13. VERBONCU, I. ș. a. *Management public*. București: Editura Universitară, 2005. 871 p. ISBN 973-7787-96-x

ASPECTE TEORETICE PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI SOCIAL AL PROGRAMELOR ȘI PROIECTELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Alexandru TOMA,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The top issue in this paper is concerning current research stage of social impact assessment of projects and programs on the public administration. In this context the author tells about the information sources, needed for the knowledge and the study of social impact assessment of projects and programs on public administration. Also the author explained the primordiality of the academic research in this area.

Keywords: *public administration, social impact assessment, projects, programs, research stage, academic research, international organizations, non-profit organization.*

Existăm în contextul actual al unei lumi extrem de diferite la capitolul capacitate financiară, mai ales în strictul sens al unei realități în care se află administrația publică din Republica Moldova, când este nevoie de implementarea a cât mai multe programe și proiecte în acest domeniu. În acest sens, am considerat că evaluarea impactului social al programelor și proiectelor în administrația publică, atât din punct de vedere teoretic cât și din punctul de vedere al practicii poate constitui o temă mai mult decât de actualitate. Pentru ca programele finanțate sau cofinanțate din bani publici să-și îndeplinească scopul și obiectivele cu maximă eficiență, este necesară evaluarea lor și măsurarea impactului pe care îl au asupra indivizilor, grupurilor și comunităților. Acesta fiind, respectiv, și un pas important spre atragerea noilor oportunități, dar și spre nuanțarea unui feedback general la capitolul eficiență și eficacitate și, nu în ultimul rând, sporirea bunăstării sociale.

Actualmente, stadiul cunoașterii în domeniu, pe plan internațional, este extrem de avansat, în pofida timpului relativ scurt trecut de la apariția primelor abordări sistematice. Există numeroase lucrări științifice, dar și o mulțime de planuri și rapoarte practice a diferitelor organizații mondiale ce investesc resurse în implementarea programelor și proiectelor în sectorul administrativ public.

Studierea literaturii în domeniu demonstrează că în Republica Moldova acest subiect nu este suficient cercetat de mediul științific și nici de mediul academic. În acest context, am putea menționa doar rapoartele de evaluare efectuate de finanțatorii străini și de organizațiile non-guvernamentale care efectuează postevaluări ale impactului social pe care îl au proiectele și programele implementate de cele din urmă.

Cu referire la dezvoltarea acestui subiect în literatura străină menționăm că contribuțiile esențiale vin dinspre cercetarea academică, dinspre sectorul nonprofit și dinspre organizațiile internaționale. Cele din urmă implementează o serie de programe și proiecte în numeroase state și comunități, de o notorietate sporită fiind Comisia Uniunii Europene, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional, OECD, USAID, PNUD, GTZ, OIM.

Cercetarea academică are un aport rezonabil la stadiul actual al cunoașterii evaluării im-

pactului social prin astfel de cercetători, precum Christopher Barrow în lucrarea „Social Impact Assessment: An Introduction”, Frank Vanclay și Henk Becker în monografia „The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances”, Rabel J. Burdge în lucrarea „A Community Guide to Social Impact Assessment”, cercetări de bază în domeniul evaluării impactului social. De asemenea, Allan Dale, Nicholas Taylor, Marcus Lane se ocupă de o cercetare în detaliu a impactului social al resurselor folosite, în lucrarea „Social Assessment in Natural Resource Management Institution”. Alături de aceste cercetări fiind și „Social Assessment: Theory, Process and Techniques”, lucrare scrisă de Taylor C. Nicholas, Bryan C. Hobson și Colin G. Goodrich.

Acești cercetători promovează studiul impactului social la nivel teoretic și practic prin publicații de specialitate, prin Asociația Internațională a Evaluării Impactului (IAIA – International Association for Impact Assessment). În cadrul Asociației se organizează cursuri, seminare, conferințe, liste de discuții, se editează publicații de specialitate și se actualizează permanent pagina web de profil: www.iaia.org. O trăsătură distinctă a contribuțiilor recente este accentul pus pe aplicabilitatea practică a informațiilor propuse. De aceea, o bună parte a publicațiilor nou-apărute se concentrează pe definiții, justificare și propun metodologii care, urmate pas cu pas, duc la realizarea studiilor de evaluare a impactului social. Un exemplu în acest sens este lucrarea lui Christopher Barrow „Social Impact Assessment: An Introduction” („Evaluarea Impactului Social: O Introducere”, publicată în 2004, la Oxford University Press. Barrow prezintă evaluarea impactului social ca fiind orientată cu predilecție spre obiective practice. Obiectivele se focusează pe următoarele direcții: să ofere informații despre schimbările normelor, credințelor, percepțiilor, valorilor și efectele lor, să anticipeze posibilele impacturi ale intervențiilor sau schimbărilor de orice tip, fie ele negative sau pozitive, să sugereze dezvoltările alternative care trebuie evitate.

Realizarea acestor obiective conduce la contracararea problemelor și maximalizarea beneficiilor. [1, p.3].

Un alt exemplu este contribuția lui Rabel J. Burdge, „A Community Guide to Social Impact Assessment”, Ediția a 3-a, 2003. Ghidul este un instrument pentru practicienii de la toate nivelurile - cercetători în științele sociale, angajați ai agențiilor statale, lideri comunitari, voluntari - pentru realizarea evaluărilor impactului social. Publicația se adresează chiar și celor fără o pregătire consistentă în domeniul științelor sociale. Burge organizează informația astfel: în prima parte a lucrării oferă informații de fond, o scurtă istorie a studiilor de impact social, un model conceptual și metode de colectare a datelor pentru măsurarea variabilelor evaluării impactului social. A doua parte se referă la cinci categorii de variabile specifice acestui tip de evaluare - schimbările la nivel de populație, organizarea comunitară și instituțională, comunități în tranziție, impactul asupra individului și a familiei și nevoile comunității vis-à-vis de infrastructură. În ultima parte, Rabel J. Burge oferă un ghid de lucru în care face un rezumat al variabilelor EIS – evaluarea impactului social și a modalităților în care datele obținute pot fi utilizate în procesul de îmbunătățire a respectivelor programe sau proiecte [2].

Rabel Burdge publică lucrarea științifică „The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment”, care vine să completeze ghidul descris mai sus. Această lucrare urmărește dezvoltarea conceptului de evaluare a impactului social, descrie procesele și metodele evaluării specifice, prezintă studii de caz realizate. De asemenea, se descrie legătura dintre evaluarea impactului social și participarea publică și, spre final, prezintă acest tip de evaluare în context internațional [3].

În același context menționăm și cercetătorul Frank Vanclay, împreună cu alți autori din IAIA – International Association for Impact Assessment, publică în 2003 lucrarea „International Principles for Social Impact Assessment”. La etapa actuală obiectivele Studiilor de Impact Social sunt

de a asigura ca dezvoltările sau intervențiile planificate care au loc, să maximizeze beneficiile și să minimizeze costurile respectivelor dezvoltări, în special costurile suportate de comunitate. Cercetătorul se referă în mod deosebit la externalități, costuri care, de regulă, nu sunt apreciate adecvat. Cei care iau deciziile, autoritățile și cei care promovează dezvoltarea nu le iau în calcul, parțial pentru că sunt greu cuantificabile și identificabile [4, p.1].

În anul 2004, C. Nicholas Taylor, C. Hobson Bryan și Colin G. Goodrich publică lucrarea „Social Assessment: Theory, Process and Techniques”. Noutatea pe care o aduc cei trei autori constă în abordarea evaluării impactului social la nivel strategic.

Aplicarea impactului social la nivel strategic are loc în cadrul procesului de dezvoltare și implementare a programelor și proiectelor în administrația publică. Autorii, cercetătorii cu experiență în evaluarea impactului social, susțin numeroase cursuri și seminare de specializare pentru organizații naționale și internaționale, publice, private și nonprofit. Și de această dată avem de a face cu un ghid care explică etapele realizării evaluării impactului social [5].

Rezultatele cercetărilor efectuate demonstrează că chiar dacă provin dintr-o varietate de surse, direcții și experiențe, lucrările apărute au următoarea structură tipică:

1. Aprecieri istorice.
2. Definiții ale evaluării impactului social și considerații terminologice.
3. Descrierea tehnicilor și metodelor existente.
4. Dezvoltarea unor noi instrumente.
5. Descrierea procesului de aplicare a instrumentului.
6. Identificarea metodelor de a integra evaluarea impactului social în activitățile de planificare și luare a deciziei.

Desigur, fiecare dintre autori accentuează cu predilecție anumite aspecte. Semnificativ este faptul că, în ciuda acestor diferențe de conținut, similaritatea definițiilor, instrumentelor și a pașilor metodologici propuși este surprinzător de mare. Consistența denotă un acord în privința nevoilor și metodelor, însă și un fenomen de repetitivitate și generalizare care impune o nevoie accentuată de a contextualiza metodologia în funcție de coordonate precum: locația geografică, evoluția istorică, tipul de cultură etc. Repetitivitatea se explică în parte prin faptul că acest instrument de evaluare a fost utilizat, preponderent, de către entități aparținând statelor dezvoltate, cu un anumit tip de cultură, cu o tradiție democratică îndelungată, cu o structură organizațională și instituțională stabilă și clar definită.

Țările în curs de dezvoltare, aflate în tranziție spre un regim democratic, cu o dinamică accentuată a organizării instituționale, din care face parte și Republica Moldova, sau cele mai puțin dezvoltate, care au un regim totalitar, și o organizare rudimentară a instituțiilor și organizațiilor, nu au beneficiat decât precar de propria infrastructură de cercetare în domeniul analizei impactului social. Singurele cercetări de această natură au fost realizate aici de către instituții sau organizații internaționale, iar interesul național nu a fost întotdeauna apreciat. Cercetătorul Vanclay admite în lucrarea „The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances” faptul că există o diferență semnificativă între evaluarea impactului social în medii diferite din perspectiva gradului de dezvoltare. De asemenea, Vanclay afirmă că pentru țările mai puțin dezvoltate există puțină metodologie pentru studiile de impact [4, p.10]. Astfel se explică, cel puțin, parțial respectiva repetitivitate a literaturii în domeniu pe plan internațional și, în același timp, precaritatea literaturii autohtone de profil.

Organizațiile nonprofit, mai ales cele care oferă granturi, sunt, de regulă, interesate în evaluarea impactului social. Principalii finanțatori și-au dezvoltat propriul arsenal de instrumente pentru evaluarea impactului social. Astfel, Fundația Ford, USAID, Rockefeller au publicat pe paginile web propriile instrumente de evaluare a impactului social, însoțite de numeroase studii

de caz. Unul dintre scopurile acestora este, desigur, afirmarea legitimității acțiunilor pe care le întreprind. De remarcat însă că studiile de impact respectă metodologia propusă de cercetarea academică și utilizată și de organizațiile internaționale. Desigur, metodele și tehnicile de cercetare în științele sociale nu trebuie reinventate. Aplicarea lor este însă dirijată de interesele celor care le finanțează și de profilul cultural al cercetătorilor, au conceput instrumentul și care realizează efectiv studiul.

În „International Handbook for Social Impact Assessment” Vanclay și colaboratorii săi sesizează acest neajuns și încearcă să creeze un instrument aplicabil pretutindeni. Aceasta însă este o misiune, practic, imposibilă, fiind condamnată să rămână la un grad de generalitate și abstractizare prea ridicat [4, p. 388].

În privința aspectelor tehnice, a metodologiei utilizate există un anumit consens. Evaluarea impactului social are la bază utilizarea metodelor clasice de cercetare sociologică, atât cantitative, adică statistice, cât și calitative - observația, interviul, studiile de caz.

Pentru impactul social s-a dezvoltat o metodologie variată, în funcție de contextul socio-economic, cultural și organizațional în funcție de natura intervenției, de variabilele care prezintă interes, în funcție de bugetul disponibil, de capacitatea de cercetare și de o serie de alți factori. Sintetizând cele mai recente apariții în domeniu, în materie de design al evaluărilor de proiecte și programe în sistemul administrativ public atât central cât și local, facem distincția între principalele două tipuri de design ale evaluării: experimental și quasiexperimental. Rossi, Freeman și Lipsey prezintă în lucrarea „Evaluation, A Systematic Approach” un catalog al categoriilor de design al analizelor de impact organizat în funcție de strategiile de selecție a grupurilor experimentale și de control, specificitatea intervenției și strategiile utilizate pentru colectarea datelor [6].

Organizații internaționale. Banca Mondială folosește eficient evaluarea impactului social. Cu un departament specializat în evaluarea impactului social, această organizație financiară realizează astfel de studii pentru fiecare dintre proiectele pe care le finanțează. Experții băncii analizează impactul social după metodologii clar specificate. Pe site-ul organizației apar actualmente 156 de documente care pot fi accesate și care conțin elemente de calcul al impactului social [7]. Pe site-ul organizației sunt făcute publice metodologia utilizată, colecții de date și sursele acestora și anumite studii de impact organizate după tipul de impact și după țara în care au fost realizate. Atrag atenția numeroase studii de impact social, datorită diversității metodelor aplicate, a proiectelor investigate. Sunt prezentate o serie de manuale care explică metodologia și procesele presupuse de un studiu de impact. Printre cele mai recente este și cea a lui Judy Baker - „Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners, Directions in Development, World Bank, Washington, D.C.” apărută în anul 2000. În lucrarea „Sourcebook for Poverty Reduction Strategies”, World Bank, Washington D.C., apare în același an „Monitoring and Evaluation”, realizată de Prennushi, G. G. Rubio și K. Subbarao. În aceeași ordine de idei menționăm și impresionanta serie de articole bazate pe rapoarte empirice, semnate de experți specializați ai Băncii Mondiale. Nota distinctivă constă în faptul că totalitatea studiilor sunt realizate pe proiecte finanțate de Banca Mondială centrate pe combaterea sărăciei, fiind anumite proiecte ce se axează pe ajutorarea administrațiilor publice pentru ridicarea nivelului bunăstării. Prin urmare, un accent mai mare este pus pe aspectul economic al impactului social. Este firesc, având în vedere că misiunea asumată de Banca Mondială este reducerea sărăciei. Nu există o deosebire majoră între instrumentele propuse de organizația respectivă și cele realizate de comunitatea academică. Aria extinsă de acțiune din punct de vedere geopolitic și cultural își pune amprenta pe metodologia utilizată de Banca Mondială.

Comisia Uniunii Europene a propus o listă orientativă de indicatori care ar fi necesari de ur-

mărit în analizele de impact. Printre aceștia se regăsesc: coeziunea socială (integrarea socială, dimensiunile sărăciei sau ale sărăciei extreme, riscul sărăciei și al excluziunii sociale, coeziunea socială geografică, șomajul de lungă durată, accesibilitatea serviciilor de interes general), calitatea angajării (siguranța profesională, drepturile muncitorilor, organizarea pieței muncii, echilibrul între viața personală și cea profesională, oportunitățile de angajare și integrare prin angajare), protecția socială și serviciile sociale (nivelul protecției, accesibilitate) interesele consumatorului, educație, capital social, viața comunitară, drepturile fundamentale ale omului. Comisia Europeană are profilat și un manual de implementare a studiilor de impact. Acesta explică pas cu pas procedura care trebuie utilizată pentru un studiu de impact în cadrul Uniunii Europene. Totuși el trebuie particularizat pentru fiecare țară în parte, în funcție de aspectele proceselor naționale de administrare publică.

O concluzie certă este că, actualmente, nu există o metodologie a studiilor de impact social adaptată specificului societății din Republica Moldova. Tendința pe plan internațional este de a asocia evaluarea impactului social cu dezvoltarea durabilă. Cercetătorul Vanclay atestă evaluarea impactului social cu stagnarea dezvoltării durabile. În acest sens, concepe acest tip de evaluare a activității sociale drept o filosofie despre dezvoltare și democrație definind-o structural prin patologii, scopuri și procesele dezvoltării. Studiile Băncii Mondiale confirmă această tendință. În contextul dezvoltării durabile, impactul social este corelat cu impactul economic și cu cel asupra mediului a căror natură variază în funcție de tipul intervenției, scopul acesteia și raportul cost-eficiență a întregului pachet de studii de impact.

BIBLIOGRAFIE

1. BARROW, C. J. Social Impact Assessment: An Introduction. London : Arnold Press, 2003. 3 p. ISBN- 13: 9780340742181.
2. BURGE, Rabel J. A Community Guide to Social Impact Assessment 3rd Edition. Middleton: Social Ecology Press, 2004. ISBN-13: 978-0941042178.
3. BURGE, Rabel J. The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment. Middleton : Social Ecology Press, 2004. ISBN-13: 978-0941042352.
4. VANCLAY, Frank. The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances, Edward Elgar Publishing, 2003. 1 p. ISBN-13: 978 1 84064 935 2.
5. TAYLOR, C., Bryan Nicholas, C. Hobson și Colin G. Goodrich. Social Assessment: Theory, Process and Techniques, Social Ecology Press, 2004. ISBN- 13: 978-0941042369.
6. ROSSI, Peter, Howard Freeman, Mark Lypsey, Evaluation, A Sistematic Approach, 7th Edition, SAGE Publication, 2004. ISBN-13: 978-0761908944.
7. www.worldbank.org

Recenzent: Tatiana ȘAPTEFRAȚI, doctor, conferențiar universitar

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI PROBLEMELE ACESTEIA ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII ACORDULUI DE ASOCIERE CU UNIUNEA EUROPEANĂ

Oleg GRAUR,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The object of this scientific approach is based on both timeliness complex process in which the Moldovan integration into European structures, as well as the need to prepare government to the modernization and democratization.

Keywords: *efficiency, integration, public administration, performance, modernization*

Alegerea subiectului prezentului demers științific a fost sugerată de actualitatea și complexitatea situației în care se află Republica Moldova (RM) ca urmare a asumării opțiunii politice de integrare în Uniunea Europeană (UE). Alegerea vectorului european înseamnă reforme radicale pe multiple planuri și ieșirea decisivă din logica stagnării perpetuate pe fundalul moștenirilor istorice.

Schimbarea radicală a modelului societal curent impune, printre altele, edificarea noului sistem administrativ. Aceasta deoarece administrația publică este parte esențială și vector, totodată, al demersului de dezvoltare. Am apreciat, de aceea, că înfățișarea stării de fapt a administrației publice din RM constituie o provocare deosebită, având în vedere sensibilitatea temei.

Astfel, avansarea administrației publice spre modernizare și democratizare pe coordonate europene este atât cauză, cât și efect ale evoluțiilor preconizate în societate. Cu alte cuvinte, adoptarea, în perspectivă, a modelelor administrative europene va genera evoluții pozitive certe. În aceeași măsură, angajamentele înseși asumate de RM obligă la schimbări dramatice, inclusiv pe palierul administrativ.

Societatea din RM traversează stadiul complex – și nu foarte lin – de schimbare prin democratizare, declanșat de obținerea Independenței de stat. Practic, nu există domeniu economic, social, politic – sustras dinamicii procesului de adaptare la condițiile actuale, influențate de impulsuri multidirecționale. Practic, se poate constata existența a două opțiuni esențialmente distincte și antitetice, alegerea uneia sau alteia presupunând consecințe majore pentru RM.

Pe de o parte, păstrarea modelului actual de inspirație estică, definit prin subordonarea către centrul de putere a instituțiilor statului; concentrarea deciziei la nivelul clasei politice și elitei economice; participarea redusă a comunității în demersurile de schimbare, populația fiind privită ca masă amorfă manipulabilă, ce contează punctual la alegeri și, ulterior, ignorată.

Pe de altă parte, asimilarea sistemului european eficient și eficient, centrat pe persoană și comunități, generator de progres și bunăstare pentru toți membrii societății, în care opinia cetățeanului chiar contează. Confruntarea dintre vechi și nou se desfășoară în contextul problemelor economice grave. La acestea se adaugă propaganda străină antinațională, deosebit de intensă și eficientă, care țintește paralizarea voințelor, menținerea și chiar agravarea situației actuale pentru a împiedica dezvoltarea RM și a o menține în siajul intereselor geopolitice străine. În aceste condiții, ezitățile, întârzierile, inconsecvența, derapajele și neasumarea decisivă a căii europene de democratizare sunt pe deplin explicate.

Sistemul democratic este funcțional pe deplin atunci când întregul corp social rezonază coerent la schimbare, înregistrează reușite, precum și în măsura în care spiritul democratic se dezvoltă și se stabilizează la nivelul mentalului colectiv. Relațiile RM cu UE au deja o istorie de aproximativ douăzeci de ani, pe parcursul căreia s-au dezvoltat etapizat. Progresul este caracterizat prin amplificarea succesivă a complexității relațiilor bilaterale, reflectate în acordurile și documentele semnate.

Prevederile documentelor bilaterale - Acordul de Parteneriat și Cooperare -1994; Planul de Acțiuni UE Moldova - 2005; Planul de Acțiuni în domeniul liberalizării regimului de vize - 2010 - au păstrat valabile, fiecare în parte și chiar au consolidat prioritățile și angajamentele de reformă necesare.

În acest context, analiza referitoare la modul în care autoritățile moldovene au atins, între 2005 și semnarea, în 2014, a Acordului de Asociere dintre RM și UE, obiectivele de apropiere de UE, a evidențiat progrese notabile. Avem în vedere îndeplinirea condițiilor de ordin politic, instituțional și economic aferente Acordului de Asociere și privind liberalizarea regimului de vize cu UE. [1]

Documentele menționate au avut un impact major și asupra procesului de reformare a administrației publice, care a demarat odată cu aprobarea, în 2005, a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în RM.

Scopul strategiei era de a moderniza administrația publică. Pe acest fundal pozitiv, s-au făcut remarcate, totodată, deficiențe importante în mai multe domenii, în special în promovarea reformei în instituțiile publice.

De aceea, procesul de implementare a reformei instituționale a avut impact moderat, astfel încât, în cadrul evaluărilor interne și externe asupra subiectului, s-a recomandat constant ca reforma administrației publice centrale să continue.

Neajunsurile principale identificate au drept cauză faptul că, în perioada 2005-2010, abordările privind conținutul și modul de implementare a reformei administrației publice au fost, în mare parte, diferite. Deosebirile au fost determinate de viziunea inconsistentă asupra reformei, coerența scăzută a proceselor subsecvente acesteia, calitatea redusă a pregătirii funcționarilor publici, de obiectivele inconsecvente ale partidelor politice care au format alianța de guvernare în toamna anului 2009. [2]

În context, nu s-a reușit consolidarea capacităților administrative, sporirea eficacității actului administrativ, creșterea calității serviciului public. Printre efectele negative se numără și satisfacția redusă a populației față de sistemul administrativ.

A devenit evidentă, de asemenea, capacitatea redusă a funcționarilor publici de a gestiona procesul de schimbare și de aplicare a documentelor de politici în domeniile de competență. Nu s-a dat importanță consolidării unităților de politici și nu s-a valorificat îndeajuns rolul acestora. În aceste circumstanțe, sprijinul reformei din partea angajaților publici a fost scăzut, iar acest fapt a ridicat probleme multiple.

În același timp, există riscuri majore. Avem în vedere faptul că implementarea Acordului de Asociere cu UE se realizează în condițiile în care principalele forțe politice din țară împărtășesc opinii absolut contradictorii pe marginea acestui subiect.

Ca urmare, divizarea societății tinde să atingă cote paroxistice, continuă lansarea de mituri false, dezinformarea pe scară largă legate de procesul de asociere. Toate acestea stagnează direct ritmul modernizării instituționale.

Adevărul este că, în realitate, nu există cauze de ordin obiectiv ca RM să nu poată beneficia de pe urma asocierii cu UE. Totuși trebuie să fie recunoscută existența obstacolelor de ordin subiectiv, create artificial de actori interni și regionali influenți, interesați în subminarea procesului de integrare europeană a RM.

Potrivit Acordului de Asociere, modernizarea se va efectua conform standardelor europene prin asimilarea în proporție de 70% a acquis-ului comunitar și, respectiv, prin implementarea ulterioară a prevederilor acestuia. Acest demers de proporții deosebite presupune efortul major de adaptare la standarde europene.

Angajamentul în sine necesită efort conjugat, hotărâre, consecvență și dedicare atât din partea clasei politice, cât și din partea cetățenilor RM.

Suținerea din partea societății este categoric necesară pentru a realiza schimbarea. Acest fapt s-a vădit în cazul statelor care, cu diferite ocazii, au optat pentru integrarea în UE. În România, bunăoară, opinia publică a fost în majoritate favorabilă integrării europene. Astfel, potrivit Eurobarometrului desfășurat în toamna anului 2005, încrederea românilor în UE era cea mai mare între statele în curs de aderare: 64%, față de 62% în Portugalia și Grecia. [3]

O situație cu totul diferită tinde să se contureze în RM. Astfel, în proporție de 38%, cetățenii RM ar opta pentru Uniunea Vamală, în timp ce 35% ar alege UE (în special, populația tânără, cu un nivel înalt de studii și nivel socioeconomic ridicat). [4]

Referitor la liberalizarea regimului de vize cu UE, 50% din cei intervievați, consideră că aceasta este importantă, iar alți 50% au apreciat că nu este deloc importantă sau mai puțin importantă. De asemenea, 49% sunt de părere că liberalizarea regimului de vize este rezultatul conjuncturii externe. [5]

În privința Acordului de Asociere cu UE, același sondaj „Barometrul de opinie publică” realizat de Institutul de Politici Publice de la Chișinău, arată că 61% dintre participanți consideră că semnarea documentului este importantă pentru RM. Pe de altă parte, doar 41% dintre persoanele intervievate au afirmat că semnarea Acordului de Asociere va contribui la îmbunătățirea condițiilor de trai, iar alte 48% au considerat că va duce la înrăutățirea situației sau că nu va schimba nimic.

Deși, la nivel parlamentar și guvernamental, RM s-a angajat într-o relație aprofundată cu UE, observăm că încrederea în parcursul european scade, iar acest proces este cauzat de o serie de probleme, majoritatea de ordin intern. Pe lângă diferitele aspecte curente, considerăm că lipsa de comunicare are efecte dramatice, cum s-a vădit și la recente alegeri prezidențiale. Astfel, nu s-a asigurat transmiterea în societate a mesajelor percutante și credibile, care să prezinte pe înțeles perspectiva strategică și beneficiile majore ale integrării europene, pașii realizați, progresele înregistrate. În opinia noastră, în mod eronat, s-a acordat atenție și prioritate comunicării cu partenerii de dezvoltare și mai puțin cu cetățenii. Totodată, instituțiile publice implicate în procesul de modernizare nu au asigurat cunoașterea profundă din partea angajaților a subiectului integrării europene. Ca urmare, nu a fost obținută adeziunea completă a funcționarilor la reformă.

Un alt factor ce determină coeziunea națională redusă față de procesul de integrare europeană este legat de faptul că, pe fondul prestației necorespunzătoare a funcționarilor, autoritățile centrale se bucură de cea mai mică încredere din ultimii 16 ani. Conform rezultatelor cercetării efectuate de IDIS Viitorul, în perioada 14-25 septembrie 2016, în top trei, al încrederii celei mai mari în rândul cetățenilor se bucurau: biserica - 70%, primăria - 58,1% și mass-media - 58%, iar la polul neîncrederii se află Guvernul - 70,5%, Președintele - 75,6% și Parlamentul - 72,5%. [6]

Cu cât sunt instituțiile mai accesibile, mai deschise la comunicare, iar funcționarii mai profesioniști și prietenoși, oferind servicii de calitate, cu atât și experiențele individuale ale populației pot determina atitudinea pozitivă în raport cu autoritățile.

Reforma administrației publice înseamnă mai mult decât îmbunătățirea capacității administrative. Acesta este un concept larg, ce include aspectele diverse ale organizării sectorului public, printre care se remarcă: „arhitectura” generală a instituțiilor publice, componentele,

structurile, procesele, motivațiile, precum și modul de supraveghere a acestora și de adaptare periodică a sistemului. Având în vedere rolul capital al resurselor umane privind succesul reformei administrației publice, se constată, nu în ultimul rând, nevoia formării de specialiști în domeniu, precum și pe aspecte de integrare europeană, care să asigure, prin profesionalism și competență, alinierea societății moldovenești la standardele europene.

Programele de guvernare aprobate pe parcurs, începând cu anul 2009 până în prezent, au urmărit să determine crearea administrației publice eficace și eficiente. Pentru a se adapta și, implicit, pentru a răspunde cât mai adecvat nevoilor actualului context socioeconomic în care se află RM, administrația publică trebuie să-și remodeleze filosofia de aplicare a misiunii sale clasice, aceea de punere în aplicare a legii și de furnizare de servicii publice. Doar o astfel de administrație va fi credibilă și capabilă să implementeze politici publice în interesul cetățenilor, va reuși să modifice percepția populației și să înfățișeze credibil superioritatea modelului european.

În pofida evoluțiilor pozitive înregistrate pe parcursul implementării Acordului de Asociere, evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a Planului național a fost de 73,73% [7], iar aprecierea nivelului de realizare a acțiunilor referitoare la reforma administrației publice de 81,4% [8].

A rezultat, așadar, că există, în continuare, deficiențe substanțiale care denotă tot atâtea probleme ale sectorului administrației publice, în principal în termeni de eficacitate, eficiență și imagine, cauzate de factori structurali, precum: politizarea excesivă; cultura politică și organizațională inadecvată; absența viziunii strategice coerente cu privire la viitorul RM; insuficienta încredere în administrație, fapt ce generează rezistența la schimbare; concentrarea deciziilor la etajele cele mai înalte ale puterii, corelată cu lipsa inițiativei la nivel administrativ etc.

Importanța subiectului reformei administrației publice, ca sprijin în realizarea vectorului de integrare europeană, este conturată și în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020. În documentul menționat, dezvoltarea administrației publice este considerată ca și condiție pentru realizarea reformei și pentru implementarea angajamentelor importante asumate. [9]

În același timp, Strategia descrie fenomene și cauze reale ale stagnării reformei în domeniu, considerând funcția publică neatractivă și nemotivată pentru profesioniștii buni și integri.

Potrivit rapoartelor anuale elaborate de Cancelaria de Stat, privitor la funcția publică și statutul funcționarului public, rata funcționarilor publici evaluați cu calificativele „foarte bine” și „bine”, din anul 2011 (95%), 2012 (95,8%), 2013 (97,4%) și, respectiv, anul 2014 (97,9%), este în continuă creștere, deși, față de nivelul satisfacției publice, înclinăm să le considerăm exagerate. [10]

Din aceeași sursă, evidențiem că fluctuația funcționarilor publici este îngrijorătoare, în creștere, și a constituit: 10% în 2011; 10,7% în 2012; 10,3% în 2013; 11,2% în 2014, respectiv, 14,0% în 2015. Analiza datelor prezentate exprimă faptul că, în cinci ani, administrația publică a pierdut 56,2% din personal, fapt ce atrage pierderea de experiență și cunoștințe, implicit diminuarea capacității.

După gradul de instruire a funcționarilor publici, situația este următoarea: 59,2% în 2011; 69,5 % în 2012; 73,7% în 2013; 54,5% în 2014, respectiv, 64,6% în 2015. După ponderea funcționarilor publici instruiți minimum 40 ore/an situația este următoarea: 57,2% în 2011; 51,4% în 2012; 49,5% în 2013; 31,2% în 2014, respectiv, 30,0% în 2015, fapt ce exprimă diminuarea constantă a numărului de personal format profesional. Deși, aparent, cifrele ar indica desfășurarea constantă a formării profesionale, există, probabil, rezerve substanțiale de îmbunătățire a acesteia, urmată de creșterea calității serviciului public.

Informațiile prezentate exprimă tendința de evoluție a managementului funcției publice,

însă, cu toate acestea, indicatorii de performanță arată că situația este diferită și există încă desule probleme. Așa cum am arătat, rezultate nesatisfăcătoare se înregistrează la evaluarea performanțelor funcționarilor publici, care sunt supraapreciați, și privind dezvoltarea profesională a acestora ș. a. Totodată, o parte din funcționarii publici acced în funcții pe criterii politice și de afinitate, ori, în asemenea condiții, este dificil de estimat eficacitatea acestora sau a administrației publice, în general.

În același timp, asistăm la diminuarea coeziunii profesionale a personalului din administrație, fiind afectat spiritul de corp. Lipsa de perspectivă și stabilitate, scăderea prestigiului funcției publice și motivarea inconsistentă fac problematică schimbarea pozitivă a situației funcționarului public și procesul de evoluție în carieră.[11]

Despre atitudinea corpului decizional față de prioritățile naționale și sectoriale, precum și despre eficacitatea personalului de conducere, oferă date concludente analiza declarațiilor de bună guvernare, elaborate anual de instituțiile publice. Prin acestea, conducătorii se pronunță oficial asupra gradului de gestionare a resurselor, conform obiectivelor entității publice respective, pe baza principiilor bunei guvernări (*eficiență, eficacitate, legalitate* etc.). Prin urmare, dintre calificativele care trebuie indicate ca urmare a autoevaluării („conform completamente”/„conform”/„parțial conform”/„neconform”), pentru 2015 și 2016, 99% din instituții publice centrale s-au autoevaluat/autoapreciat cu calificativul „conform”. [12]

Așa cum am menționat și în cazul evaluării performanțelor individuale, considerăm că și în cazul declarațiilor de bună guvernare calificativele asumate exprimă sau supraevaluarea intenționată fără acoperire în realitate, ori dificultățile de percepție obiectivă a stării de fapt, ambele ipoteze demonstrând deficitul de capacitate al autorităților administrației publice. În aceeași ordine de idei, rapoartele anuale și specializate ale Curții de Conturi a RM asupra administrării și întrebuirii resurselor financiare publice de către instituțiile statului, precum și evaluările/rapoartele de analiză funcțională realizate de către societatea civilă și experți ai UE, probează faptul că nivelul de stare din instituțiile publice este net inferior celui declarat. [13]

Din aspectele reliefate, rezultă următoarele concluzii și provocări:

a) situația administrației publice este dificilă și complexă. Aceasta trebuie să facă față, concomitent, presiunilor schimbării induse de societate și de angajamentele europene. Administrația publică este, de aceea, subiect și vector al reformei;

b) provocarea majoră pe termen scurt a administrației publice este de a institui mecanisme care să susțină realizarea angajamentelor asumate de către RM față de UE, inclusiv pentru a face față schimbărilor și a putea gestiona fondurile europene;

c) calitatea problematică/neprofesionistă a corpului funcționarilor publici de toate categoriile poate afecta îndeplinirea ȳintelor de reformă. Este importantă, de aceea, dezvoltarea capacității administrației publice prin creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici de toate nivelurile. Rezultă, așadar, că doar crearea corpului de funcționari publici neutru din punct de vedere politic, profesionist și onest va asigura transformarea reală;

d) reforma administrației publice pe coordonate europene nu a fost promovată consecvent, diminuând șansele de succes ale candidaturii țării la UE. Din această perspectivă, printre motivele pentru care s-au înregistrat succese modeste s-a numărat adoptarea de măsuri superficiale în detrimentul celor de substanță. Ca urmare, trebuie conceptualizate și implementate măsuri cu impact direct și palpabil asupra nivelului de trai al populației, acestea având efectele cele mai concrete;

e) europenizarea administrației publice din RM a cunoscut până acum un traseu sinuos, efectele concrete fiind relativ puțin vizibile în ciuda proiectelor de reformă și a modificărilor legislației în domeniu. Cerințele UE sunt deseori formulate sub formă de principii și reguli abstracte, fără

acțiuni particularizate la nivel național. Este adevărat că, în materie de administrație, nu există modele prestabilite. Cu alte cuvinte, reforma este mai cu seamă problemă de voință, consecvență și coerență. Rezultă, așadar, că încorporarea formală a regulilor comunitare lasă suficient spațiu pentru interpretări, testări și practici locale, iar procesele în sine pot fi realizate în mare parte de către angajații publici;

f) nu s-a realizat comunicarea suficientă și convingătoare a rațiunii pentru care are loc schimbarea, scopul, obiectivele și direcțiile de progres, impactul reformelor și a sprijinului UE asupra instituțiilor publice.

În concluzie, vom menționa că administrația publică a întâmpinat și trebuie, încă, să facă față provocărilor specifice pe care le impune reforma radicală de sistem. Contextul integrării europene este, pe de o parte, favorabil schimbărilor pe care le reclamă și le sprijină. Pe de altă parte, situația țării nu este simplă și poate frâna procesele de schimbare. Cu toate acestea, considerăm că momentul este favorabil reformei sistemului administrației publice, iar aceasta, bine orientată și consecventă, poate sprijini eficace modernizarea și dezvoltarea societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Raport (Moldova în politica europeană de vecinătate: 2005-2014), elaborat în cadrul unui proiect implementat de ADEPT și Expert-Grup. Chișinău, 2015, 5-8 p.

[On-line]: <http://www.e-democracy.md/files/moldova-politica-europeana-vecinatate-2005-014.pdf> (accesat la 10.04.2017).

2. Studiu (Reforma Administrației Publice Centrale în Republica Moldova: Evaluarea performanțelor implementării), editat la inițiativa și cu suportul Fundației Soros-Moldova, Editura Epi-graf, Chișinău, 2011, 17-40 p.

[On-line]: https://www.soros.md/files/publications/documents/Reforma_APC%20FINAL.pdf. (accesat la 10.04.2017).

3. Eurobarometrul 64.2 (Opinia publică în Uniunea Europeană-toamna 2005), Raport național România, Standard Eurobarometer, 2005, 1-26 p.

[On-line]: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_ro_nat.pdf. (accesat la 10.04.2017).

4. Sondaj: Cetățenii din Moldova au opinii împărțite privind aderarea la UE sau Uniunea Vamală, realizat de Institutul de Politici Publice de la Chișinău în perioada 28 martie - 13 aprilie 2014. [On-line]: <http://www.mediafax.ro/externe/sondaj-cetatenii-din-moldova-au-opinii-impartite-privind-aderarea-la-ue-sau-uniunea-vamala-12519604>. (accesat la 10.04.2017).

5. Sondaj: Cetățenii din Moldova au opinii împărțite privind aderarea la UE sau Uniunea Vamală, realizat de Institutul de Politici Publice de la Chișinău în perioada 28 martie - 13 aprilie 2014. [On-line]: <http://www.mediafax.ro/externe/sondaj-cetatenii-din-moldova-au-opinii-impartite-privind-aderarea-la-ue-sau-uniunea-vamala-12519604>. (accesat la 10.04.2017).

6. Sondaj: Autoritățile statului se bucură de cea mai mică încredere din ultimii 16 ani, administrat de Compania CBS Axa în perioada 14-25 septembrie 2016.

[On-line]: <http://unimedia.info/sondaj-autoritatilestatului-se-bucura-de-cea-mai-mica-incredere-din-ultimii-16-ani-95044>. (accesat la 10.04.2017).

7. Raport de progres privind nivelul de realizare a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană 2014-2016, Chișinău, 2016, 2-9 p.

[On-line]: http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-AA-2014_2016.pdf. (accesat la 10.04.2017).

8. Rapoarte privind realizarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului

de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, (Raport final privind realizarea PNA AA RM-UE în perioada 2014-2016.

[On-line]: http://www.mf.gov.md/reports/republica_moldova_uniunea_europeana. (accesat la 10.04.2017).

9. Hotărîrea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016.

[On-line]: <http://cancelaria.gov.md/ro/apc/planul-de-actiuni-si-strategia-de-reforma-administratiei-publique-pentru-anii-2016-2020>. (accesat la 10.04.2017).

10. Cancelaria de stat a Republicii Moldova (Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2015). 6-10 p. [On-line]: http://www.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_cu_privire_la_functia_publica_si_statutul_functionarului_public.pdf. (accesat la 10.04.2017).

11. Cancelaria de stat a Republicii Moldova (Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016). 6-15 p. [On-line]: http://www.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_cu_privire_la_functia_publica_si_statutul_functionarului_public.pdf. (accesat la 10.04.2017).

12. <http://www.gov.md>. (site web - Guvernul. Ministere. Transparența. Declarația privind buna guvernare. (accesat la 10.04.2017).

13. Rapoarte anuale 2013, 2014, 2015. (site web - Curtea de conturi). <http://www.ccrm.md/tabview.php?l=ro&idc=24&t=/Publicatii/Rapoarte-publice-anuale>.

Recenzent: Tatiana ȘAPTEFRAȚI, doctor, conferențiar universitar

ROLUL INSTRUMENTELOR POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN STIMULAREA COMPETITIVITĂȚII REGIONALE

Svetlana ANDRIEȘ,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Similar to other important European policies, regional development is based on a series of fundamental principles which lead to integrated actions for development of the economic, social and administrative environment. Regional development instruments consist of instruments bringing better quality of lives, promotion of competitiveness, job creation, lower unemployment rates and sustainable development. At the level of European Union is being calculated the Regional Competitiveness index (RCI) which allows a more detailed analysis and comparison of each region, either with its peers in terms of GDP per capita or with all EU regions. Due to RCI policymakers may see more easily how their region scores in terms of innovation, governance, transport, digital infrastructure, health or human capital. The tool is also designed to help regions identify their strengths, their weaknesses and investment priorities when shaping their development strategies.

Keywords: regional development, competitiveness, regional competitiveness index, regions, European Union, regional GDP, NUTS, investments, structural funds, cross border cooperation, Eastern Partnership.

„Politica de dezvoltare regională a UE este o politică a solidarității, având drept scop crearea locurilor de muncă și creșterea nivelului competitivității, oferind sprijin regiunilor mai puțin dezvoltate, precum și celor care se confruntă cu dificultăți structurale”. Jonathan SCHEELE [1].

Dezvoltarea regională, asemenea celorlalte politici promovate la nivelul Uniunii Europene, este fundamentată pe o serie de principii, care stau la baza dezvoltării unor acțiuni integrate și interdependente, cu un efect direct asupra mediului economic, social și administrativ. Politica de dezvoltare regională este o politică a investițiilor pentru dezvoltarea economică, susținând competitivitatea, creșterea nivelului de trai, îmbunătățirea calității vieții, crearea locurilor de muncă și dezvoltarea durabilă, fiind singura politică pentru care s-a creat o instituție, Comitetul regiunilor [2]. Politica regională devine, astfel, o politică-cheie a Uniunii Europene (UE), având ca principal scop realizarea coeziunii economice și sociale a tuturor statelor-membre, politică susținută prin instrumente structurale financiare dezvoltate în ultimele șase decenii. Ea se realizează la nivelul structurilor teritoriale de nivelul II (nu toate sunt structuri administrative), clasificate în sistemul unitar teritorial statistic NUTS (Nomenclatorul Unităților teritoriale Statistice) [3].

Competitivitatea regională a devenit în ultimele 2-3 decenii unul din conceptele-cheie utilizate în analiza socioeconomică regională. Nu există o singură definiție a competitivității, sunt mai multe definiții care converg spre un concept al cărui conținut nu este stabilit foarte precis. Conform definiției Oficiului de Statistică al Uniunii Europene (Eurostat) [4], competitivitatea este capacitatea unei întreprinderi, ramuri economice, regiuni sau a unui ansamblu supranațional de a genera, într-o manieră durabilă și în condiții de concurență, un nivel al veniturilor și un nivel de ocupare a factorilor relativ ridicate. Competitivitatea poate fi, în același timp, un mijloc de creștere susținută a standardului de viață al unei națiuni și de menținere a unui nivel al șomajului involuntar cât mai scăzut. Pentru caracterizarea competitivității unei regiuni este necesar să se analizeze

câteva aspecte fundamentale ale nivelului de dezvoltare economică regională. Definiția Eurostat-ului este suficient de flexibilă, putând fi utilizată pentru mai multe scopuri. Această definiție prezintă competitivitatea ca pe o noțiune complexă care poate fi aplicată oricărei unități economice de bază (companie, sector economic, națiune, macroregiune).

Competitivitatea reprezintă, totodată, una din preocupările centrale ale politicilor economice preocupate de bunăstarea națiunilor, deoarece standardul de viață pe termen lung al fiecărei națiuni depinde de abilitatea economiei naționale de a atinge și de a menține un înalt nivel de productivitate în acele ramuri și firme care sunt competitive pe piețele internaționale (M. Porter, 1993). Importanța, din ce în ce mai mare, care se acordă problemei competitivității poate fi explicată și de integrarea economică și globalizarea din ce în ce mai accentuate, procese economice susținute și accelerate doar printr-o creștere constantă a forței concurențiale a tuturor entităților economice ale unei țări, ca și a acesteia însăși [5].

Competitivitatea regională este abilitatea unei regiuni de a fi atractivă și de a oferi un mediu durabil pentru întreprinderi și cetățeni. Lansat în 2010 și publicat la fiecare trei ani, Indicele Competitivității Regionale (RCI) permite regiunilor să monitorizeze și să evalueze evoluția lor în timp și în comparație cu alte regiuni [6]. Este prima măsură de a oferi o perspectivă europeană asupra competitivității regiunilor din UE. Aceasta se bazează pe abordarea Indicelui competitivității globale a Forumului Economic Mondial (GCI-WEF) [7]. RCI se bazează pe regiunile statistice NUTS 2 care fac parte din aceeași zonă funcțională urbană. Aceasta permite ca RCI să capteze în totalitate competențele disponibile pe piața locală a muncii.

RCI este alcătuit din 11 piloni care descriu diferitele aspecte ale competitivității. Prin intermediul acestor piloni, indicele evaluează punctele forte și punctele slabe ale unei regiuni. Aceștia sunt clasificați în trei grupe: de bază, eficiență și inovare. Grupul de bază cuprinde cinci piloni: 1) instituțiile; 2) stabilitatea macroeconomică; 3) infrastructura; 4) sănătate; și 5) educația de bază. Acestea reprezintă principalele motoare ale tuturor tipurilor de economii.

Pe măsură ce o economie regională se dezvoltă și avansează în competitivitatea sa, factorii legați de o forță de muncă mai calificată și o piață a muncii mai eficientă intră în joc ca parte a grupului de eficiență. Aceasta include trei piloni: 6) învățământul superior, formarea și învățarea continuă pe tot parcursul vieții; 7) eficiența pieței muncii; și 8) dimensiunea pieței. În stadiul cel mai avansat al dezvoltării unei economii regionale, promotorii creșterii economice fac parte din grupul Inovare, care constă din trei piloni: 9) pregătirea tehnologică; 10) sofisticarea afacerilor; 11) inovarea.

În acest context, la 27 februarie 2017, Comisia Europeană a publicat cea de-a treia ediție a Indicelui Competitivității Europene pentru anul 2016 pentru 263 de regiuni ale Uniunii Europene. Edițiile anterioare au fost publicate pentru anii 2013 și 2010. Studiul prezintă date concludente pentru creșterea performanței economice a regiunilor. Elementul inovator al ediției pentru 2016 constă în crearea unui instrument web interactiv, care permite o analiză și o comparație mai detaliată pentru fiecare regiune, fie în comparație cu altă regiune, fie în baza PIB per capita la nivelul tuturor regiunilor UE. Utilizatorii instrumentului web au posibilitatea de a identifica unde se situează o regiune UE în termeni de inovare, buna guvernare, transport, infrastructură digitală, sănătate sau capital uman. Instrumentul are, de asemenea, scopul de a ajuta regiunile în identificarea punctelor forte, a aspectelor ce necesită îmbunătățiri și prioritățile pentru investiții la momentul elaborării politicilor.

În ansamblu, rezultatele anului 2016 sunt în concordanță cu cele pentru anul 2013. Se demonstrează încă o dată că un model policentric de dezvoltare cu puternice capitaluri și zone metropolitane reprezintă principalii factori ai competitivității.

Efectele de multiplicare pot fi observate în cea mai mare parte a Europei de Nord-Vest, însă

acest lucru este mult mai puțin evident în regiunile de est și de sud ale UE. Nivelurile ridicate de variație în interiorul țării sunt observate în multe cazuri și sunt cauzate de o regiune cu capital înalt și cu o performanță mult mai bună decât celelalte regiuni din țară. Comparativ cu cele două ediții anterioare, publicate în 2010 și 2013, Malta și mai multe regiuni din Franța, Germania, Suedia, Portugalia și Marea Britanie și-au îmbunătățit scorul, în timp ce scorurile au scăzut în Cipru și în unele regiuni din Grecia, Irlanda și, mai recent, Olanda. În regiunile din estul UE, competitivitatea a rămas în cea mai mare parte stabilă, dar la un nivel mult mai scăzut în comparație cu regiunile din vest. RCI evidențiază o dimensiune regională remarcabilă a competitivității, atât între statele-membre cât și în interiorul acestora. Se pot observa diferențe mari între grupul statelor mai dezvoltate (UE-15) și cele mai puțin dezvoltate (NSM-13) și în ceea ce privește distribuția teritorială a factorilor competitivității și a canalelor de diseminare a acestora între regiuni. Primele 10 regiuni în topul competitivității fac parte toate din țări membre ale UE-15 (mai precis, din 7 țări: Olanda - 3 regiuni, Regatul Unit - 3 regiuni, Suedia, Germania, Franța și Danemarca - câte o regiune). La polul opus, ultimele 10 regiuni din topul competitivității sunt în proporție egală localizate în state-membre ale UE-15 (Grecia - 5 regiuni) și ale NSM-13 (România - 3 regiuni și Bulgaria - 2 regiuni).

Ultimamente, factorii de decizie acordă o semnificație tot mai mare noțiunii de competitivitate și aceasta reflectă accentul major pe avantajul competitiv pentru economiile naționale. Factorii de decizie din cadrul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) subliniază faptul că țările-membre trebuie să devină mai „competitive” dacă tind să-și mențină poziția economică față de alte națiuni industriale sau în curs de dezvoltare și răspund unor provocări, cum ar fi lacunele percepute de productivitate, concurența pentru investițiile mobile, adoptarea rapidă a noilor tehnologii și a comerțului electronic.

Din ce în ce mai mult, conceptul de competitivitate este extins la nivel regional. O regiune competitivă este una care poate atrage și menține firme de succes și poate menține sau spori standardele de trai pentru locuitorii regiunii. Munca și investițiile calificate migrează din regiunile „necompetitive” către cele mai competitive. Extinderea conceptului de competitivitate la nivel regional este recentă, dar are o influență majoră asupra direcției politicii de dezvoltare regională. În special, se identifică o revigorare a interesului pentru o nouă formă de politică regională. În trecut, politica regională a încercat să facă regiunile mai competitive prin atragerea de firme competitive pe plan internațional, dar cu un succes limitat. Căutarea unei noi abordări a dezvoltării regionale se concentrează acum, în principal, pe creșterea competitivității firmelor naționale. Acest lucru a pus accentul pe „activele” regionale ca sursă de competitivitate a firmei, nu doar infrastructura fizică fiind determinantă, ci și alți factori „soft” sau mai puțin tangibili.

Activitatea OECD privind competitivitatea regională abordează atât măsurarea performanței regionale prin statistici și indicatori regionali care utilizează baza de date regională a OCDE cât și politici care vizează factorii-cheie care pot îmbunătăți competitivitatea regiunilor. Activitatea recentă se concentrează asupra importanței specializării regionale și a clusterelor, inclusiv o analiză comparativă a politicilor naționale și o analiză comparativă a strategiilor regionale ca obiectiv al politicii, precum și asupra rolului instituțiilor de învățământ superior în dezvoltarea regională. Competitivitatea regională este un subiect-cheie în revizuirile teritoriale naționale, în politica urbană și dezvoltarea rurală [8].

În iunie 2015, Comisia Europeană a lansat o inițiativă pentru examinarea factorilor care împiedică creșterea și investițiile în regiunile UE cu venituri mici și creștere scăzută. În contextul acestei inițiative, la 11 aprilie 2017, Comisia Europeană a prezentat un raport despre modul în care politica de coeziune a UE poate ajuta regiunile cu venituri mici și cu creștere scăzută din UE. Raportul prezintă date referitor la regiunile din Uniune care sunt rămase în urmă în ceea ce privește creșterea sau bogăția, Comisia identifică modalități clare de sprijinire a strategiilor de creștere

regionale, cu ajutorul fondurilor UE. Raportul analizează nevoile de investiții, factorii de creștere, cadrul macroeconomic și nevoia de reforme structurale în aceste regiuni [9].

Inițiativa și raportul fac parte dintr-un angajament mai amplu al Comisiei de a oferi asistență personalizată regiunilor pentru a le ajuta să-și îmbunătățească modul de a gestiona și de a investi fondurile din cadrul politicii de coeziune și pentru a încuraja asumarea, coordonarea și stabilirea de priorități în cadrul strategiilor regionale de investiții și dezvoltare [10].

Raportul evaluează factorii care sprijină sau împiedică competitivitatea acestor regiuni și motivele pentru care acestea nu au ajuns încă la nivelurile de creștere și venituri preconizate pentru UE. Și mai important este faptul că raportul identifică nevoile în materie de investiții ale regiunilor, și anume capitalul uman, inovarea, calitatea instituțiilor, accesibilitatea sporită, precum și instrumentele disponibile în cadrul politicii de coeziune a UE care le-ar putea sprijini în viitor.

Un număr de 47 de regiuni din opt state-membre au fost studiate cu atenție și clasificate fie ca „regiuni cu creștere economică scăzută”, cu un PIB pe cap de locuitor de până la 90% din media UE, dar cu o lipsă persistentă a creșterii, fie ca „regiuni cu venituri mici”, în care PIB-ul pe cap de locuitor este în creștere, dar este încă sub 50% din media UE. În aceste regiuni locuiesc 83 de milioane de locuitori, adică 1 din 6 rezidenți ai UE. Un grup este concentrat, mai ales, în sudul Europei, iar un al doilea este concentrat în est.

Prin urmare, economiile regiunilor cu venituri mici pot fi stimulate printr-un amestec eficace de investiții în inovare, capitalul uman și conectivitate. Strategiile de specializare inteligentă pot contribui la îmbunătățirea capacităților de inovare ale regiunilor care au punctaje mici potrivit RCI și în situațiile în care nu există o interacțiune eficientă între mediul academic și mediul de afaceri local.

Prin urmare, se demonstrează necesitatea de a fi stimulate investițiile în capitalul uman și îmbunătățirea competențelor forței de muncă, prin intermediul formării profesionale și al învățării pe tot parcursul vieții, ambele putând fi sprijinite din fondurile politicii de coeziune. Se pot evita, astfel, deprecierea competențelor și nepotrivirile dintre oferta educațională și cererea de pe piața forței de muncă.

Sporirea atractivității unei regiuni pentru tinerele talente și pentru întreprinderi presupune, de asemenea, strângerea legăturilor dintre orașele din regiuni și suburbiile și zonele rurale ale acestora. Acest lucru va genera un efect sporit de propagare dinspre principalii poli economici, cu beneficii pentru întreaga regiune. Numeroase regiuni cu venituri mici se confruntă cu lacune semnificative în materie de infrastructură, motiv pentru care investițiile în rețelele de transport principale ar trebui să fie o prioritate.

Pentru regiunile cu creștere scăzută ar fi benefice o capacitate instituțională mai puternică și reforme structurale. Acest lucru este deosebit de relevant în cazul regiunilor cu creștere scăzută, care au demonstrat îmbunătățiri limitate ale capacității lor instituționale, care nu au putut să profite la maximum de intervențiile din cadrul politicii de coeziune și care, prin urmare, au crescut mai puțin și au fost mai expuse la efectele crizei economice.

Pentru ca impactul cheltuielilor UE prin intermediul fondurilor alocate, naționale și regionale să fie mai mare, ar trebui eliminate barierele orizontale și sectoriale care împiedică investițiile. Condițiile prealabile pentru succesul investițiilor din cadrul politicii de coeziune pot fi stimulente puternice pentru înlăturarea principalelor obstacole din calea investițiilor.

Prioritățile ar trebui să fie crearea unor medii de afaceri mai flexibile, cu mai puțină birocrație, mai puțin timp și costuri mai mici implicate în înființarea de noi întreprinderi și în funcționarea IMM-urilor, creșterea eficienței, a transparenței și a responsabilității administrațiilor și serviciilor publice și modernizarea achizițiilor publice cu ajutorul procedurilor digitale.

Fondurile constituite și alocate de anumite instituții, care sunt distribuite în baza unor criterii

stabilite în strategiile și planurile naționale, pe domenii și sectoare cuprinse în politicile de dezvoltare regională reprezintă **instrumentele financiare**. La nivelul UE experiența a demonstrat că cel mai important instrument al politicilor regionale este Fondul de Dezvoltare Regională, creat pe baza principiului cofinanțării, de la bugetul central, bugetele locale ale municipalităților și comunelor din cadrul diferitelor regiuni; sectorul privat și agenți internaționali de finanțare. În prezent, la nivelul UE există cinci Fonduri principale care conlucrează pentru sprijinirea dezvoltării economice a tuturor țărilor din UE, în conformitate cu obiectivele strategiei Europa 2020: Fondul european de dezvoltare regională (FEDR); Fondul social european (FSE); Fondul de coeziune (FC); Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR); Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM). Fiecare regiune din UE poate beneficia de sprijin din partea FEDR și FSE. Cu toate acestea, doar regiunile mai puțin dezvoltate pot beneficia de sprijin din partea Fondului de coeziune. Deciziile privind acordarea fondurilor de coeziune se iau în baza RCI, de aceea calcularea acestuia constituie un element extrem de important pentru elaborarea și gestionarea politicilor regionale.

De asemenea, mai există și Fondul de solidaritate al Uniunii Europene (FSUE) care oferă asistență în caz de dezastre naturale majore, instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA) care oferă sprijin pentru țările candidate sau potențial candidate la UE și Programul de ajutor pentru comunitatea cipriotă turcă.

Alături de aceste fonduri, există alte instrumente financiare create de unele instituții financiare și bancare: Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, FMI, alte instituții neguvernamentale internaționale. Obiectivele politicilor regionale din ultimii ani indică o tendință de a combina politicile regionale și structurale în ideea de promovare a competitivității la nivel național și regional în corelare cu problemele inechităților spațiale.

Dezvoltarea regională și politica de dezvoltare regională în Republica Moldova sunt prezente în reforma economică și socială. Regiunile de dezvoltare înființate în anul 2006 prin adoptarea Legii nr. 438 privind dezvoltarea regională din 28.12.2006) [11] și susținute de cadrul instituțional propriu acestora începând cu anul 2009, au făcut subiectul perfecționării sistemului legislativ și instituțional, specific dezvoltării regionale astfel: constituirea structurilor de dezvoltare regională, dar și realizarea prevederilor Acordului de Asociere al Republicii Moldova cu UE, Capitolului 20 referitor la politica regională și coordonarea instrumentelor de cooperare teritorială [12] și a Agendei de Asociere [13].

Actualmente, ținând cont de beneficiile unei economii și politici bazate pe date statistice relevante și în Republica Moldova, cu suportul Proiectului UE STATREG „Îmbunătățirea Statisticii Regionale în Republica Moldova”, a fost elaborat proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind adoptarea clasificării. Adoptarea acestei clasificări va permite definirea zonelor geografice pentru care vor fi produse statistici oficiale. Un element important este faptul că, actualmente, PIB-ul regional și Valoarea Adăugată Brută (VAB) sunt pe deplin disponibile în regiunile Nord, Centru, Sud, UTA Găgăuzia și Chișinău, cât și pe pagina web a Biroului Național de Statistică (BNS) [14]. Mai mult decât atât, statistica regională, produsă și diseminată conform standardelor europene, constituie o premisă în elaborarea și implementarea unor politici publice de calitate, care să contribuie la dezvoltarea regională. Astfel, autoritățile locale, agenții economici și tinerii din localitățile țării vor putea identifica oportunități de dezvoltare economică, socială și culturală.

În concluzie, pentru fiecare obstacol în calea dezvoltării există un răspuns în cadrul politicii de coeziune. Strategiile de dezvoltare regională personalizate, combinate cu condițiile pentru investiții de succes, pot transforma aceste regiuni în locuri atractive pentru locuitori, lucrători și întreprinderi. Regiunile trebuie ajutate să-și identifice nevoile și atuurile concurențiale și să le fie oferite instrumentele necesare pentru o mai bună elaborare a politicilor. RCI constituie un instru-

ment remarcabil pentru elaborarea unor politici mai eficiente. Acesta susține eforturile Comisiei Europene în sprijinirea reformelor structurale și creșterea capacităților de inovare al regiunilor UE prin intermediul investițiilor politicii de coeziune. Deoarece fiecare regiune este unică, se oferă suport specializat. Politicile de dezvoltare pot da cele mai bune rezultate doar într-un mediu propice investițiilor și doar dacă sunt puse în aplicare de administrații puternice, în mod transparent, responsabil și eficient.

BIBLIOGRAFIE

1. Jonathan Scheele este director în cadrul Direcției Generale Mobilitate și Transporturi (DG Move) în cadrul Comisiei Europene și fost Șef al Delegației UE în România în perioada de preaderare 2001-2006. Mai multe informații despre activitatea d-lui sunt disponibile <https://scheejo.wordpress.com/about/>

2. Comitetul European al Regiunilor creat în 1994 este Adunarea UE a reprezentanților locali și regionali. Este alcătuit din 350 de membri – președinți de consilii regionale, primari sau reprezentanți aleși ai regiunilor și orașelor – din cele 28 de state-membre ale UE- <http://cor.europa.eu/Pages/welcome.html>

3. Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM:g24218>

4. Direcția Generală DG ESTAT - Eurostat – Statistici europene <http://ec.europa.eu/eurostat>

5. Elena Pelinescu, Mărioara Iordan, Mihaela Nona Chilian, Mihaela Simionescu. „Competitivitate regională în România”, pag. 99.

6. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/

7. Forumul Economic Global <https://www.weforum.org>

8. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică <http://www.oecd.org/>

9. Raportul Comisiei Europene privind Competitivitatea în regiunile cu venituri mici și creștere economică redusă. Regiunile rămase în urma (Competitiveness in low-income and low-growth regions The lagging regions report) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/lagging_regions%20report_en.pdf

10. MEMO 15/4654 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4654_ro.htm

11. Legea privind dezvoltarea regională <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=320885>

12. Acordul de Asociere RM-UE <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

13. Agenda de Asociere <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Agenda-de-Asociere-RO.pdf>

14. Biroul Național de Statistică www.statistica.md

15. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor www.mdrc.gov.md

16. Comisia europeana www.ec.europa.eu

Conducător științific: Tatiana ȘAPTEFRAȚI, doctor, conferențiar universitar

PROMOVAREA ȘI AVANSAREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: ASPECTE DE GENDER

Magdalena-Ioana ILIE,
Universitatea Spiru Haret,
Facultatea de Psihologie și Științele Educației din Brașov, România

SUMMARY

Equality between women and men is a fundamental principle of the European Union enshrined in the Treaties. It is part of the objectives and tasks of the European Union and integrating the principle of equality between women and men in all its activities represents a specific mission for the Union. That is why the European Commission has agreed to encourage gender mainstreaming in all EU policies. Therefore, gender equality is a right according to which everyone is free to develop their own skills and express their choices, without being influenced by the particularities of their own sex. The behaviour, aspirations and needs of the different vocational training of the civil servants (women and men) must receive equal appreciation and promotion whereas gender discrimination is a violation of human rights.

În realizarea funcțiilor sale, administrația publică trebuie să prevadă, să prognozeze și să organizeze procesul de execuție, să decidă, dar să și pregătească variante de decizii pentru decidentul politic, să coordoneze procesul de execuție și să controleze întreaga activitate de punere în executare și realizare a valorilor politice.

O adevărată provocare pentru structurile administrației publice o constituie reforma democratică privind reorganizarea serviciilor publice și schimbarea atitudinilor în mentalitatea socială. Pentru a crește capacitatea sectorului public în implementarea politicilor publice sunt necesare investițiile în personal și management. Un accent important ar trebui pus pe calitatea valorificării resurselor umane și, mai ales, în dezvoltarea competențelor manageriale și măsurarea performanțelor.

De asemenea, această schimbare depinde de competențele funcționarilor publici, care fac ca administrațiile publice să fie responsabile, transparente și în interesul cetățenilor.

Totodată, este esențial ca acțiunile instituțiilor centrale și locale ale administrației să fie coerente cu obiectivele reformei administrației. Acestea, împreună cu reformele formării profesionale, impun existența unei politici de personal coerente, care să aibă în vedere calitatea și competența profesională a personalului, deoarece eficiența și eficacitatea administrației depind de modul în care cei care lucrează în administrație cunosc, înțeleg și reușesc să-și îndeplinească atribuțiile și sarcinile care le revin.

Promovarea funcționarilor publici constituie modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice superioare, în condițiile legii, necondiționată de existența unui post vacant.

Promovarea sau înaintarea în funcție reprezintă trecerea, în intervalul de timp în care se exercită funcția publică, pe și prin niveluri de ascensiune profesională în mod corespunzător și cu respectarea ierarhiei stabilite prin îndeplinirea criteriilor de performanță profesională, însoțită, de obicei, și de mărirea salariului [1, p. 225] sau modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții superioare celei deținute prin îndeplinirea condițiilor legale și trecerea concursului sau examenului necesar.

Atât promovarea cât și avansarea constituie un puternic factor de motivație și de cointereseare, pentru activitatea funcționarului ceea ce se reflectă pozitiv în realizarea atribuțiilor de serviciu. Din

păcate, aceleași „stimulare” determină, în lipsa unor criterii legale, riguroase și stabile, numeroase stări „concurențiale” de factură neloială, amorală și necolegială între funcționari contrar ideilor de respect și sprijin reciproc și de deontologie, ce ar trebui să călăuzească relațiile intercolegiale.

Putem aprecia actualul sistem de promovare ca fiind un sistem deschis caracterizat prin existența dreptului la înaintare în funcție recunoscut personalului propriu în condițiile legii și numai în limita posturilor corespunzătoare, existente și rezervate promovării, în limita bugetului aprobat, pentru funcționari, în baza calificativelor obținute la evaluarea performanțelor profesionale individuale, prin susținerea unei forme de verificare, examen sau concurs, promovate.

Așadar, promovarea reprezintă principalul factor de stimulare și cointereseare a funcționarilor, atât sub aspect moral cât și material, căreia i se adaugă și alte stimulente morale (titluri, diplome) sau materiale (premii, gratificații).

Referitor la aspectele gender din administrația publică putem identifica unele piedici și obstacole informale, care se bazează pe prezumții privind diferențele dintre bărbați „potrivți” și femei „potrivite” și descriu diferitele lor competențe și abilități sau comportamentul zilnic diferit pentru anumite funcții de conducere.

Cu toate acestea, când o femeie intră în competiție directă cu bărbații, ea devine o anomalie sau un simbol (token). Evidențierea laturii sale feminine, precum frumusețea fizică, este un mod de a-i submina capacitatea de succes într-o funcție considerată, în mod stereotip, ca masculină. Imaginea masculină a managerilor publici le poate împiedica pe unele femei să acceadă în funcții manageriale superioare. În special, timpul petrecut la serviciu, munca suplimentară, accentul pus pe performanțele profesionale excepționale etc. le pot descuraja pe femei să aspire la funcții manageriale superioare.

De asemenea, atunci când aspiră la funcții manageriale, femeile pot fi evaluate în mod diferit față de bărbați, doar pe baza anumitor stereotipuri de gen privind competențele manageriale masculine și feminine. Ceea ce este considerat potrivit pentru managerii superiori bărbați nu este considerat potrivit pentru femeile manager, de exemplu, stil managerial puternic, „masculin”, înalta autoritate „masculină”. Acest lucru explică de ce bărbații sunt uneori promovați, în principal, pe baza homosocialității lor [2, p. 64] mai degrabă decât pe baza calificărilor superioare ori a capacității de lucru sau a performanțelor mai mari. Unele femei cu funcție publică au crezut că trebuie să fie mai bune decât bărbații sau trebuie să muncească dublu pentru a ajunge în aceeași funcție înaltă.

Nu numai bărbații, ci și femeile perpetuează stereotipurile de gen referitoare la ideea că o carieră este incompatibilă cu rolul de mamă și soție. Construirea unei cariere este considerată sinonimă cu lipsa de responsabilitate în ceea ce privește creșterea copiilor. În cazul femeilor, această atitudine poate fi determinată de experiența pe care o au cu imensa povară a îmbinării condiției de mamă cu rolul de conducere. Totuși acest lucru poate fi cauzat și de o lipsă de reflecție la propria situație și de o credință că sunt excepționale, adică altor femei le lipsesc calitățile prin care ar putea obține la fel de mult pe plan profesional.

Perpetuarea contractului de gen este una dintre principalele piedici în promovarea femeilor în administrația publică. Cariera este asociată cu un parcurs de viață masculin. Conform acestui stereotip, o femeie cu aspirații în carieră trebuie să adopte modele masculine de comportament. Totuși acest lucru o face simultan, în mod simbolic, mai slabă în privința rolului său feminin – maternitatea. Așadar, o carieră de succes poartă implicit stigmatul de maternitate „ratată”, deoarece există o credință stereotipă că cele două roluri nu pot fi îmbinate cu succes, deoarece i-ar solicita cuiva să fie „bărbat” la locul de muncă și „femeie” acasă.

Oficial, genul nu este luat în considerare în timpul proceselor de promovare în instituțiile publice, ceea ce înseamnă că nu se acordă atenție rolurilor sociale care ar putea corespunde genului unei anumite persoane. Cu toate acestea, chiar dacă instituția publică procedează astfel, acest lu-

cru poate conduce la practici discriminatorii împotriva femeilor. O astfel de situație s-ar produce dacă, înainte de a fi promovate într-o funcție managerială, candidatele femei ar fi întrebat dacă vor fi capabile să îmbine responsabilitățile profesionale cu cele de familie. Aceeași întrebare nu este adresată bărbaților, în situații identice de viață. Astfel, aplicarea unei perspective de gen în procesele organizaționale nu înseamnă întotdeauna o mai mare sensibilitate de gen și nu conduce la egalitatea de gen.

Este util să se facă distincție între cele trei abordări. În primul rând, abordarea centrată pe asigurarea egalității de gen consideră egalitatea de gen un element important, care este luat în calcul în procesele și politicile organizaționale.

În al doilea rând, abordarea neutră din perspectiva genului ține cont de egalitatea de gen, dar nu ca o componentă importantă a proceselor și politicilor. Această abordare este caracterizată de opinia că cea mai bună cale de a asigura egalitatea de gen este de a nu ține cont de gen întrucât, dacă nu te gândești și nu vorbești despre aceasta, nu poți să discriminezi pe nimeni în mod direct. Problema acestei abordări este că grupurile și indivizii sunt, de multe ori, supuși discriminării indirecte, deși, aparent, sunt asigurate condiții egale/similare pentru toată lumea.

În al treilea rând, insensibilă la aspecte legate de gen, nu ia deloc în considerare egalitatea de gen ca parte importantă a proceselor sau a politicilor organizaționale. Totuși este important de remarcat că granițele dintre abordarea neutră și cea insensibilă sunt permeabile, mai degrabă decât bine conturate.

Planurile de asigurare a diversității sau a egalității de gen trebuie concepute, puse în practică și evaluate periodic. Principiile diversității și promovării egalității între femei și bărbați integrate în politicile de resurse umane vor asigura prezența egalității de gen pe agenda organizației și vor transmite semnale semnificative către persoanele responsabile pentru implementarea acestor strategii și planuri.

De asemenea, personalul cu atribuții în domeniul managementului resurselor umane trebuie să beneficieze de cursuri de formare, pentru a le spori nivelul de sensibilitate față de aspectele legate de gen și pentru a înțelege beneficiile pe care le poate aduce diversitatea în organizație. Pe de altă parte, toți angajații trebuie să cunoască planurile și măsurile de asigurare a diversității.

Trebuie acordată atenție comunicării privind locul de muncă și perspectivele de promovare, astfel încât informațiile să fie în mod real accesibile tuturor angajaților. Criteriile aplicate nu trebuie să sporească inechitatea, ci trebuie să răspundă în egală măsură aspirațiilor femeilor și bărbaților. Totodată, organizațiile ar trebui să stabilească programe direcționate, cum ar fi îndrumarea de un mentor femeie cu funcție de conducere sau cursuri de leadership individualizate, care să încurajeze femeile să preia funcții publice de conducere.

Promovarea și avansarea personalului din administrația publică devine cu atât mai importantă cu cât caracterul specializat și complex al activității administrative trebuie înțeles, având în vedere transformările majore prin care trece administrația publică ca efect direct la schimbările mediului în care se desfășoară.

BIBLIOGRAFIE

1. SANTAI, I., Drept administrativ și știința administrației, volumul I, Editura Alma Mater, Sibiu, 2011, p. 499.

2. ROSE, S. M., Same - and Cross-sex Friendships and the Psychology of Homosociality, Sex Roles 12 (1/2): 63-75.

Recenzent: Ion DULSCHI, doctor, conferențiar universitar

PRACTICI DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT ÎN DOMENIUL REVITALIZĂRII ȘI SALVGARDĂRII PATRIMONIULUI CULTURAL NAȚIONAL

Vasile COMENDANT,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The current work is a research on the necessity of implementing patterns of public-private partnerships in order to preserve the national cultural heritage.

At the same time, the study underlines the expertise of Moldovan public administration' authorities to develop projects within the framework of such partnerships.

The paper touches also upon the aspects of revival of national spirit among the citizens, through engaging the civil society into the public-private partnership.

Keywords: public-private partnership, national cultural heritage, public authorities, revitalization.

Parteneriatul public-privat (PPP), ca alternativă de gestiune directă, ilustrează un mod de interacțiune dintre autoritățile publice și sectorul privat reprezentat prin organizații neguvernamentale, companii, oameni de afaceri etc., pentru executarea unui proiect care să producă efecte pozitive pentru ambele părți, precum și pentru societate. În cadrul PPP pot fi abordate eficient probleme de interes comunitar, indiferent de mărimea lor, scopul final rămânând satisfacerea interesului general al cetățenilor. „Viabilitatea economică a unui proiect de parteneriat public-privat este apreciată de partenerul privat prin capacitatea acestuia de a genera resurse capabile să asigure finanțarea și remunerarea convenabilă a capitalului investit și a riscurilor la care se expun.” [1, p. 138]

Prin PPP se caută de către autorități o alternativă de îmbunătățire a serviciilor publice. Aceasta reprezintă o modalitate de cooperare în baza unui acord a două entități care urmăresc valorificarea serviciilor publice din localitatea în care locuiesc sau activează. Prin acest acord, abilitățile și activele fiecărui sector (public și privat) sunt partajate în furnizarea unui serviciu sau a unei facilități pentru uzul publicului larg. În plus față de partajarea resurselor, fiecare parte împarte din riscurile și beneficiile potențiale în livrarea de servicii și/sau facilități. Experiența Uniunii Europene scoate în evidență că „contractele de parteneriat au adus un plus de eficacitate sectorului public prin aportul de inovație, inginerie financiară și capacitate de gestiune din sectorul privat.” [2, p. 123]

Așa cum am menționat, efectele unui parteneriat public-privat, de regulă, sunt de obținere a unui profit, dar, totodată, există și PPP care prevăd desfășurarea unor activități care nu urmăresc un asemenea scop. Astfel de parteneriate sunt încheiate dintre autoritățile publice și organizațiile neguvernamentale la prestarea serviciilor publice de întreținere a infrastructurii unei localități (parcurilor, plajelor, ș. a.). Acest fapt relevă că parteneriatul dintre o autoritate publică și o entitate privată reprezintă un instrument de colaborare ce îmbracă forma unui proiect de îmbunătățire a serviciilor publice.

În Republica Moldova parteneriatul public-privat constituie o modalitate de gestiune delegată a serviciilor publice, care, de altfel, nu este pe larg implementată. Pentru realizarea PPP, în anul 2008 autoritățile Republicii Moldova au adoptat Legea nr. 179 cu privire la parteneriatul public-privat, iar în anul 2012 Guvernul Republicii Moldova a aprobat prin Hotărârea nr. 476 din 04.07.2012 Regu-

lamentul privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a parteneriatului privat. Astfel, cadrul normativ existent permite implementarea pe larg a unui șir de forme de parteneriat public-privat. Însă la modul practic, actualmente, în țara noastră parteneriatul public-privat este puțin aplicabil, fiind întâlnit mai mult ca forme juridice de realizare a parteneriatului, de exemplu, concesiunea sau achizițiile publice.

În altă ordine de idei, elucidăm că legislația curentă conține prevederi prin care este stipulată procedura inițierii parteneriatului public-privat, încheierea și desfacerea acestuia, responsabilitățile administrației publice de diferit nivel etc. Totodată, putem întâlni în lege „prevederi, care pot genera anumite semne de întrebare sau chiar prezenta factori de risc pentru administrația publică”. [3] Acest fapt ar putea constitui unul din motive din cauza căruia implementarea parteneriatelor public-private sunt abandonate încă înainte de a fi începute.

Referindu-ne la sectorul revitalizării și salvagădării patrimoniului național cultural, practica îndeplinirii parteneriatelor public-private folosită de autoritățile naționale ne arată că, comparativ cu alte domenii, este foarte puțin aplicabilă. Mai mult, este și mai greu să comparăm modalitatea desfășurării unor astfel de parteneriate în raport cu cele din țările comunității Uniunii Europene (*de exemplu, din Olanda, Germania, Grecia, Spania ș. a.*).

În multe state ale UE, dar și în afara acesteia, autoritățile statului nu tot timpul sunt capabile să contribuie de unele singure la revitalizarea obiectelor și obiectivelor care constituie patrimoniu cultural național. Astfel, ele recurg la instituirea serviciilor publice sau la crearea parteneriatelor publice private. [4] Conservarea patrimoniului cultural necesită implicarea în acest proces a mai multor actori: atât din sectorul public și privat cât și din asociațiile obștești sau chiar din organizațiile neguvernamentale, nu numai pentru a iniția și efectua conservarea propriu-zisă a acestora, dar și pentru a gestiona obiectul de patrimoniu după restaurarea lui. Conservarea patrimoniului cultural reprezintă provocări specifice, care necesită o abordare multidisciplinară, în care acțiunile de conservare sunt încorporate în cele economice, sociale, de mediu și de dezvoltare a unor strategii. Din ce în ce, importanța sectoarelor private și neguvernamentale din țările UE încep să joace un rol de pivot în aceste procese.

În același timp, putem constata că și în Europa parteneriatele public-private pentru patrimoniu sunt, în general, mai mici în comparație cu proiectele mari de infrastructură pentru care sunt utilizate PPP tradiționale. Apreciem acesta ca un lucru firesc, atât timp cât accentele primare ale autorităților sunt plasate pe crearea primordială a condițiilor decente de viață pentru cetățeni (*prin crearea rețelelor de iluminat stradal, infrastructură etc.*). Totodată, evidențiem că PPP pentru patrimoniul cultural nu sunt ignorate, autoritățile încearcă implementarea acestora pentru complementarea bunăstării membrilor societății. În acest sens, se cuplează PPP tradiționale cu cele de patrimoniu cultural pentru a aduce beneficii importante societății, prin crearea unei infrastructuri prielnice, dezvoltarea turismului, protecția mediului etc. Astfel de parteneriate au fost create pentru a susține clădirile publice care reprezintă monumente de arhitectură, alte edificii care sunt incluse în listele obiectelor patrimoniului cultural național.

Reieșind din raționamentele expuse și din experiența acumulată la acest capitol a altor țări, apreciem ca benefică desfășurarea în Republica Moldova a parteneriatelor public-private cu privire la salvagădarea patrimoniului cultural național, dat fiind faptul că adesea autoritățile publice se află în imposibilitatea de a înființa sau gestiona de sine stătător serviciile publice care vizează acest sector.

În altă ordine de abordare, odată cu trecerea Republicii Moldova de la o economie etatistă la relații economice de piață, autoritățile locale au derulat mai multe proiecte de prestare a serviciilor publice, antrenând cu succes în această procedură persoane private, care să gestioneze anumite domenii. Una din metodele de gestionare delegată întreprinse de administrațiile locale pentru salvagădarea patrimoniului cultural și, totodată, a satisfacerii interesului general al locuitorilor comuni-

tății a fost implementarea parteneriatelor public-private prin încheierea unor acorduri de colaborare cu reprezentanții sectorului privat (*agenți economici, asociații*). Cercetările efectuate în acest sens ne permit să elucidăm că astfel de inițiative au fost extrem de puține, iar majoritatea din ele nu s-au finalizat cu succes.

Astfel, la 17 octombrie 2006, Muzeul Național de Etnografie și Istorie Naturală, subordonat Ministerului Culturii și Turismului, a încheiat un promițător parteneriat public-privat cu Întreprinderea Mixtă „Casa Vinului” SRL prin semnarea a două contracte: de locațiune și de colaborare. Acest parteneriat prevedea arendarea de către agentul economic a conacului construit de către moșierul Carabet Balioz în a doua jumătate a sec. al XIX-lea, cu scopul restaurării și creării unui complex turistic denumit „Complexul muzeal Conacul Balioz”, cu condiția că plata de arendă să fie achitată din contul mijloacelor financiare investite pentru restaurare. Totodată, după executarea măsurilor de dezvoltare a activității turistice și muzeale, autoritățile publice autorizau agentul economic să presteze unele servicii turistice.

Pentru demararea lucrărilor a fost elaborată și aprobată de Ministerul Culturii și Turismului „Concepția de revitalizare, muzeificare și includere în circuitul turistic național și internațional a Complexului arhitectural-istoric „Conacul Balioz” din s. Ivancea, Orhei, filială a Muzeului Național de Etnografie și Istorie Naturală”. Concepția prevedea reamplasarea Muzeului Meșteșugurilor Populare în altă clădire din cadrul Complexului și crearea unei noi expoziții moderne cu ateliere meșteșugărești. Pentru a nu tergiversa procesul de restaurare, cu acordul Agenției Construcții și Dezvoltarea Teritoriului, lucrările de construire pentru demararea procesului de restaurare a complexului au început fără autorizație. Însă agentului economic i s-a solicitat să autorizația să o facă în paralel cu elaborarea documentației de proiect, cu condiția că termenul de finanțare a elaborării întregului set al documentației de proiect să fie executat în conformitate cu prevederile documentelor și actelor legislativ-normative în vigoare, lucru care nu a fost realizat.

În final, acest PPP a eșuat din cauza că în perioada anilor 2007-2008 ÎM „Casa Vinului” SRL nu a efectuat lucrări de restaurare a conacului, pentru a-i reda splendoarea și forma arhitecturală pe care o avea inițial, dar mai degrabă a pornit să facă un gen de „euroreparație” cu încălcarea tuturor normelor tehnice în acest sens. Deși agentul economic susține că ar fi investit în lucrări peste 10 milioane de lei, în anul 2009 Ministerul a găsit un motiv plauzibil și a acționat compania în judecată, prin care a cerut rezilierea contractului, deoarece consecințele colaborării se arătau a fi vizibil negative. În anul 2015 Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova [5] a pus punct disputelor pe subiectul litigiului dintre părțile parteneriatului public-privat.

O altă tentativă a autorităților publice a fost de realizare a unui parteneriat public-privat moldo-polon privind restaurarea Conacului Ohanowicz din satul Mîndic, raionul Drochia, cu scopul transformării lui într-un Centru Internațional de Instruire a Tinerilor. Conacul a fost ridicat la începutul anilor '90 ai sec. XIX și a aparținut familiei de nobili polonezi Ohanowicz. Edificiul a fost proiectat cu elemente specifice arhitecturii tradiționale poloneze, având un parc asemănător grădinilor clasice din Roma. În timp, complexul a fost adaptat de către autoritățile publice locale la noile necesități, fără a se ține cont de faptul că acesta este un monument de istorie și arhitectură peisagistică.

Pentru restaurarea monumentului istoric, la 12 mai 2014 a fost inițiat un parteneriat între Republica Moldova și persoane juridice din Polonia, care au manifestat interes față de reconstruirea acestui conac, purtând tratative prin intermediul Ambasadei Poloniei la Chișinău de comun cu experții polonezi. După inspectarea de către experți a conacului, în vara acelui an urma să se efectueze lucrări de evaluare a complexului arhitectural pentru estimarea cuantumului investițiilor, ulterior să demareze lucrările. Până în final, proiectul nu a fost realizat din motive oficial necunoscute, însă potrivit unor surse, unul dintre motive ar fi fost că partenerii polonezi ar fi dorit privatizarea conacului după reconstrucția acestuia, ceea ce, în mod firesc, Ministerul Culturii al Republicii Moldova

nu a acceptat, dat fiind faptul că monumentul reprezintă obiectiv al patrimoniului cultural național gestionat de stat și nu poate fi înstrăinat.

Tot în anul 2014, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 271 din 09.04.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020” și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, care prevede în unul din compartimentele sale „revitalizarea patrimoniului cultural național prin realizarea parteneriatelor public-private”. Analiza rapoartelor privind realizarea Planului de acțiuni în vederea implementării Strategiei de Dezvoltare a Culturii „Cultura 2020” pentru anii 2014 și 2015 (*pentru anul 2016 la moment nu este publicat - n.n.*) ne arată că acest punct nu a fost realizat, deoarece nu au fost încheiate parteneriate public-private în vederea revitalizării monumentelor istorice. Totuși în anul 2015 a fost acordată asistență consultativă în elaborarea a 3 studii de fezabilitate pentru proiectele parteneriatului public – privat și anume: Centrul de Agrement în incinta Casei de Cultură din satului Cărpineni, raionul Hîncești; construcția, amenajarea și exploatarea Complexului sportiv Gravity-Park, orașul Orhei și construcția spațiului locativ și a obiectelor social culturale pe terenul din str. N. Testimițeanu nr. 3 din municipiul Chișinău. Însăși realizarea acestor studii de fezabilitate trezesc semne de întrebare, deoarece obiectivele menționate nu știm în ce măsură reprezintă valori ale patrimoniului cultural național. Reieșind din acțiunile întreprinse, elucidăm că autoritățile statului nu au întreprins măsuri concludente pentru încheierea parteneriatelor public-private, dar încearcă să camufleze cumva nereușitele prin invocarea unor studii de fezabilitate asupra unor terenuri sau edificii care nu ar reprezenta tocmai valori ale patrimoniului național cultural.

Un alt PPP inițiat de autoritățile publice locale din mun. Chișinău le-au constituit tentativele de restaurare și reconstrucție a două blocuri, monumente de arhitectură din centrul capitalei. Astfel, în anul 2015, a fost elaborat Proiectul de execuție „Restaurarea și reconstruirea blocului administrativ-gospodăresc cu extindere în dimensiuni și construirea mansardei, în volumul acoperișului existent din strada Bănulescu-Bodoni nr. 16 din orașul Chișinău”, beneficiarul căruia urma să fie Muzeul Național de Istorie a Moldovei. Clădirile obiectivului sunt situate la intersecția str. Bănulescu-Bodoni și str. București din mun. Chișinău, reprezintă valoare istorică și constituie un monument de arhitectură al patrimoniului național cultural imobil. În urma realizării PPP, administrației muzeului urma să-i revină parterul Blocului 1 (*dinspre strada București*), iar agentului economic – mansarda, pe care urma să o construiască din contul volumului podului existent. Acesta se anunța a fi un proiect îndrăzneț, care urma să aibă la parter depozit, birouri, grupuri sanitare, bibliotecă, sală de conferințe. Blocul 2 (*de pe strada Bănulescu-Bodoni*) urma să fie Muzeul victimelor regimului comunist deportate în Siberia.

Deși au fost identificate surse financiare și elaborat proiectul de reconstrucție, a fost determinată persoana juridică cu care să se încheie parteneriatul public-privat, în final proiectul a eșuat. Unul din motive fiind acela că agentul economic ar fi dorit să ocupe după reconstrucție oficiile de la parterul clădirii din Blocul 1, iar administrația muzeului să folosească mansarda, la care conducerea Muzeului Național de Istorie a Moldovei și-a exprimat dezacordul.

Totuși putem scoate în evidență și realizarea cu succes a unui parteneriat public-privat în domeniul salvagărdării patrimoniului național cultural încheiat între Muzeul Național de Etnografie și Istorie Naturală și Asociația pentru conservarea și restaurarea edificiilor de lemn din Republica Moldova. Astfel, la 20 mai 2010 între părți a fost încheiat un „Contract de colaborare în domeniul restaurării și transmiterii în folosință și protecție pe un termen de 99 (nouăzeci și nouă) de ani a bisericii ortodoxe de lemn „Sfinții Arhangheli Mihail și Gavriil” (Adormirea Maicii Domnului) din satul Hirișeni, monument de istorie și cultură, transferat pe teritoriul Muzeul Satului – Chișinău, filială a Muzeului Național de Etnografie și Istorie Naturală.” Conform pct. 1.3. din contract, scopul constituie asigurarea condițiilor adecvate de păstrare a integrității Monumentului după finalizarea restaurării lui, cu

condiția transmiterii acestuia în folosință pe un termen de 99 ani cu titlu gratuit partenerului privat.

Potrivit datelor acumulate, biserica datează din anul 1642, este declarată monument arheologic și bun al patrimoniului cultural național imobil. Este unicul și cel mai vechi monument ecleziastic păstrat pe teritoriul actual al Republicii Moldova care păstrează arhitectura medievală clasică moldovenească, precum și cea mai înaltă biserică de lemn din Moldova de peste Prut. Are 27 de metri în punctul superior.

Transferarea elementelor edificiului din satul Hirișeni, raionul Telenești în Muzeul Satului din mun. Chișinău și restaurarea ei a durat un an și trei luni. Realizarea acestui PPP a fost posibilă datorită unei mobilizări exemplare a populației, prin acordări de fonduri sau prin lucrări efectuate benevol. În total, pentru restaurare s-au cheltuit 3 milioane de lei, bani acordați de persoane particulare. Lucrul cel mai important a fost că prin realizarea scopului propus dintre parteneri s-a reușit consolidarea societății la înfăptuirea cu succes a PPP și redarea unei vieți noi monumentului de arhitectură medievală.

În anul 2015, în cadrul aceluiasi contract de colaborare Asociația pentru conservarea și restaurarea edificiilor de lemn din Republica Moldova a strămutat în Muzeul Satului din mun. Chișinău Biserica din lemn din satul Gârbova, raionul Ocnița, locaș care datează din anul 1775. La reconstrucție au fost folosite bârnele vechi, iar unde nu s-a ajuns, s-au pus bârne noi. Biserica a fost restaurată exact după cea originală și a fost deschisă în anul 2016, de Sfintele Sărbători de Paști, în așa fel reușindu-se realizarea cu succes a unui alt parteneriat public-privat.

Cercetând rezultatele pozitive ale implementării parteneriatelor public-private în domeniul revitalizării patrimoniului cultural național putem reliefa că prin astfel de parteneriate se fundamentează conștiința națională a cetățenilor. Acțiunile autorităților publice contribuie la trezirea și cimentarea spiritului național al populației. Omul devine mai atent față de semenii săi, mai responsabil față de bunurile culturale care sunt în localitatea în care locuiește.

Implicarea persoanelor fizice în acțiuni de revitalizare a patrimoniului cultural național are efecte pozitive asupra transformării omului la provocările timpului. Într-un final cetățeanul va conștientiza că poate face anumite schimbări calitative în societatea în care conviețuiește, prin anumite mișcări mici, dar concrete de ordin cantitativ. În același timp și autoritățile APL trebuie să se conformeze la valorile timpului de azi. Suntem de părerea că reconstituirea conștiinței naționale contează mai mult decât restabilirea fizică a monumentelor de valoare cultural-patrimonială.

Astăzi se constată o îndepărtare, o lipsă de interes a antreprenorilor față de valorile patrimoniului cultural național, deoarece nu li se par a fi atractive spiritual sau profitabile din punct de vedere financiar. Considerăm că oamenii de afaceri din Republica Moldova nu trebuie să se concentreze numai pe profit, dar prin atitudinea și aportul lor să contribuie la dezvoltarea mediului social și cultural. Să investească de comun cu autoritățile centrale și locale ale statului în dezvoltarea culturii, prin restaurarea obiectelor de patrimoniu cultural, cu ulterioara gestionare a acestora. Deși parteneriatele public-private legate de restaurarea și ocrotirea patrimoniului cultural reprezintă o sferă de activitate nerăspândită în Republica Moldova, dezvoltarea acestui fenomen necesită a fi sprijinit prin politicile fiscale promovate de stat, care în anumite condiții să recunoască investițiile (viramentele) agenților economici drept cheltuieli sociale, fără a le supune impozitării.

În urma cercetării efectuate, ajungem la următoarele concluzii:

Patrimoniul cultural reprezintă o resursă deosebit de importantă care aparține întregii umanități. Valoarea sa transcende cu mult sfera monetară, reprezentând un tezaur de cunoștințe și semnificații care inspiră și împlinește ființele umane. Parteneriatele public-private în domeniul patrimoniului cultural trebuie susținute de autoritățile administrației publice, deoarece prin intermediul acestora se fundamentează conștiința națională a cetățenilor și se contribuie la trezirea și cimentarea spiritului național al populației.

Patrimoniul cultural național este un domeniu prin prisma căruia ne putem cunoaște trecutul, originile, istoria, iar acest fapt ne permite să aspirăm spre noile valori ale timpului.

Principalul în procesul de revitalizare și salvagardare a patrimoniului cultural național nu este contribuția adusă (restabilirea monumentelor, edificiilor istorice care constituie bunuri ale patrimoniului cultural, ce se pot realiza prin muncă, prin susținere reciprocă, inclusiv financiară sau de altă natură), dar atitudinea pe care și-o exprimă cetățenii în raport cu bunul patrimoniului cultural.

Protejarea patrimoniului este necesar a fi efectuată prin antrenarea în aceeași măsură atât a sectorului public cât și a celui privat. Patrimoniul cultural generează o serie de efecte de natură economică, se recomandă o finanțare mixtă, publică și privată, care poate îmbrăca forma parteneriatului public-privat.

BIBLIOGRAFIE

1. Parteneriatul public-privat. Soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România. București: Institutul pentru Politici Publice, aprilie 2004, p.138.
2. Stancu-Țipișcă Mariana. Eficacitatea economico-socială a parteneriatului public-privat, În: Revista de Drept Public nr.1/2007, Editura C:H:Beck, București, p.123.
3. Tincu Violeta. Riscurile implementării parteneriatului public-privat în gestiunea serviciilor publice locale, În: http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1_Tincu-Violeta.pdf
4. http://www.digitalmeetsculture.net/wp-content/uploads/2016/06/RICHES-D7.3-PPP-Guidelines-for-CH_public.pdf
5. Dosarul nr. 2rac-399/15. Încheierea Curții Supreme de Justiție din Republica Moldova, 02 decembrie 2015, mun. Chișinău.

Recenzent: Ion DULSCHI, doctor, conferențiar universitar

MEDIUL DE AFACERI ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA UNOR INSTITUȚII CU ATRIBUȚII ÎN DOMENIU

Grigore CARPOVICI,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

„This article relates to the importance of the evaluation and analysis of the scientific researches focused on the role of public administration in the development of business environment in the Republic of Moldova, and also the complexity of this issue. This article presents a study on the roles and responsibilities of actors, including central public administration (CPA), with competencies that influence the business environment in the Republic of Moldova, as well as some ideas for its improvement and development.

Keywords: Public administration, business environment, analysis, evaluation, efficiency, development.

Perioada reformării statului prin decizia de principii și valorile regimului totalitar și trecerea la paradigmele bazate pe valorile general umane include în mod obiectiv modificarea structurilor organizaționale, instituționale și funcționale atât ale administrației publice cât și ale mediului de afaceri.

Interacțiunea, administrația publică - mediul de afaceri, bazată pe principii noi, permite în mod deliberat elaborarea și implementarea strategiilor și programelor care, în final, conduc la ridicarea bunăstării și a nivelului de viață ale tuturor membrilor societății.

În mare măsură această situație este influențată de procesul de integrare europeană, inclusiv de măsurile prevăzute în Acordul de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, care presupune promovarea mai multor reforme, diferite după niveluri și complexitate, în toate sferele vieții și care astăzi, deși cu mare greu, iar pe alocuri chiar contradictoriu, totuși sunt implementate, asigurând prospectiv un nivel calitativ nou de dezvoltare a societății, noi relații în mediul social, politic și economic, inclusiv în mediul de afaceri. Găsirea „cărărușei de aur” în dezvoltarea economico-socială și politică a societății ar permite în continuare minimalizarea tendințelor negative, păstrarea bunelor practici, utilizarea inteligentă a experiențelor și exemplor pozitive ale țărilor din Uniunea Europeană și aceasta, în viziunea noastră, rămâne a fi o sarcină, deși complicată și multidirecțională, dar primordială.

Totodată, este foarte importantă analiza cadrului normativ, instituțional și funcțional în dezvoltarea mediului de afaceri, precum și colaborarea internațională la nivel interstatal, regional și local, ceea ce ar permite atragerea investițiilor, granturilor și altor surse, aplicarea noilor tehnologii în dezvoltarea mediului de afaceri.

Prin prezenta cercetare vom încerca să elucidăm situația actuală, rolul și competențele autorităților administrației publice în dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova, reflectate prin prisma instituțiilor cu atribuții în domeniu.

Pornind de la definiția afacerii – ca activitate legală în diferite domenii, desfășurată în scopul obținerii de profit [7], putem constata că, la ora actuală, afacerile reprezintă un mijloc legal de acumulare a bunurilor, de asigurare a existenței materiale și spirituale, iar această activitate apare odată cu formarea relațiilor de piață, adică cu apariția produselor destinate schimbului

de mărfuri, care, fiind economice după conținut, apar în procesul de producere, repartitie și consum al serviciilor, bunurilor materiale și nemateriale în condițiile prestabilite. Deși sunt obiective, adică predeterminate de factori economici, nu apar spontan, ci prin voința oamenilor, fiind reglementate inclusiv de autoritățile statului, devenind, astfel, obiectul reglementării normelor de drept și dobândind prin aceasta caracter juridic, precum și devenind parțial obiectul activității unor structuri ale administrației publice, îndeosebi, cu referință la serviciile generale de interes public prestate de autorități.

Încă din primii ani de independență autoritățile Republicii Moldova au adoptat mai multe norme de drept care, în mod direct sau indirect, vizau afacerea și/sau mediul de afaceri. Baza normativă a elementelor fundamentale ale afacerii și a mediului de afaceri se regăsește, în primul rând, în Constituția Republicii Moldova, care prin art. 9 stabilește că „piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei” [1]. Totodată, statul, conform art. 126 - 129 ale Constituției asigură „...ocrotirea proprietății și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății” [1], definind economia Republicii Moldova ca economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

Urmărind intenția de a identifica prin prisma cadrului normativ existent instituțiile și organizațiile ce au prin deciziile sau acțiunile lor, un impact, o influență asupra mediului de afaceri, au fost examinate actele normative, precum și regulamentele de activitate ale unor subdiviziuni ale autorităților de stat, organizațiilor și altor structuri cu atribuții ce influențează mediul de afaceri în Republica Moldova.

Analiza structurii existente a organelor administrației publice centrale de specialitate, sub aspectul dezvoltării mediului de afaceri în Republica Moldova, denotă că numai în aparatul central al Ministerului Economiei aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 690 din 13.11.2009, există subdiviziune structurală care trebuie să se preocupe de dezvoltarea mediului de afaceri „ *Direcția generală dezvoltarea mediului de afaceri*”, în componența căreia sunt incluse:

- *Direcția politici de reglementare a activității de întreprinzător;*
- *Direcția politici investiționale și competitive;*
- *Direcția politici de dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii și comerț.*

În rezultatul analizei misiunii, prerogativelor administrației publice centrale, inclusiv ce țin de mediul de afaceri, constatăm că atribuțiile Ministerului Economiei

- **în domeniul politicilor investiționale și de promovare a exportului,**
- **în domeniul reglementării prin licențiere a activității de întreprinzător,**
- **în domeniul dezvoltării tehnologice și competitivității,**
- **în domeniul parteneriatului public-privat, [5]**

sunt stabilite ca atribuții pe domenii separate **de domeniul dezvoltării mediului de afaceri**, care la prima vedere creează impresia că domeniile indicate mai sus nu interacționează, nu se influențează reciproc sau nu sunt părți componente ale mediului de afaceri, având însă o structură, conținut și tratare ce denotă o abordare sectorială, specifică mediului de afaceri în Republica Moldova, fără a avea o abordare sistemică.

Concomitent, Ministerul Economiei are în subordine autorități administrative, activitatea cărora influențează semnificativ mediul de afaceri, precum și persoane juridice în care are calitatea de fondator, activitatea cărora are impact direct asupra mediului de afaceri așa ca:

- Organizația de Atragere a Investițiilor și de Promovare a Exportului din Moldova;
- Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii;
- Unitatea de implementare a proiectului Băncii Mondiale de ameliorare a competitivității;

- Unitatea de implementare a grantului acordat de Guvernul Japoniei;
- Unitatea consolidată pentru implementarea și monitorizarea proiectelor în domeniul energiei.

Aceste structuri au fost create cu scopuri și termene determinate de implementarea unor obiective concrete, iar Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii (ODIMM) creată prin Hotărârea Guvernului nr. 538 din 17 mai 2007 ca o instituție publică, necomercială, care activează sub coordonarea Ministerului Economiei [5] și parteneriatelor cu alte autorități centrale și locale, asociații de afaceri, prestatorii de suport în afaceri și întreprinderile mici și mijlocii. Misiunea ODIMM este de a contribui la sporirea competitivității economiei naționale prin susținerea dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii (IMM) din Republica Moldova prin implementarea, monitorizarea și evaluarea programelor sectoriale și proiectelor internaționale. Realizarea misiunii se axează pe sectoare de activitate ce țin de crearea oportunităților de lansare și dezvoltare a unei afaceri de succes, în special în zonele rurale; formarea și amplificarea culturii și a abilităților antreprenoriale; facilitarea accesului IMM la resurse financiare; facilitarea accesului IMM la resurse informaționale; stimularea dialogului public-privat; susținerea dezvoltării infrastructurii de suport în afaceri; elaborarea și implementarea programelor și proiectelor de dezvoltare a sectorului IMM; administrarea Fondului de Stat de Garantare a Creditelor (FGC); acordarea serviciilor de consultanță și instruire a managerilor și angajaților IMM; crearea și dezvoltarea unei rețele de Incubatoare de Afaceri în Moldova; susținerea formării de clustere și rețele inovative; susținerea dezvoltării asociațiilor și instituțiilor de suport în afaceri, precum și cooperarea cu organizațiile naționale și internaționale similare [6].

ODIMM funcționează în scopul susținerii dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova, în conformitate cu prioritățile Guvernului stabilite în strategiile și programele sale de susținere a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii.

Analizând cadrul instituțional al autorităților administrației publice, inclusiv a celor responsabile de dezvoltarea mediului de afaceri, precum și programele de activitate ale Guvernului aprobate, inclusiv prin Hotărârile Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 1991-2011, constatăm că în marea lor majoritate ele nu conțin prevederi exprese, ci o abordare tangențială, punctuală și/sau sectorială a aspectelor ce țin de mediul de afaceri, fără a avea o abordare sistemică. Menționăm, de asemenea, că, în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II - consiliile raionale, nu este prevăzută o structură oarecare care s-ar ocupa de dezvoltarea mediului de afaceri, existând, totodată, în componența secțiilor economice ale unor consilii raionale funcția de economist cu atribuții în dezvoltarea IMM-urilor, iar la nivel local lipsesc careva structuri sau funcții cu atribuții în dezvoltarea mediului de afaceri.

Prin adoptarea actelor normative, inclusiv a legilor și hotărârilor nominalizate, statul asigură drepturile și libertățile generale garantate, impunându-și viziunile și interesele, întreprinde măsuri să cultive, să implanteze respectul cetățenilor și recunoașterea regulilor la nivel local și național, inclusiv aferente mediului de afaceri, întreprinde măsuri de protejare a pieței interne și producătorului intern.

Totodată, în procesul de adoptare și implementare a prevederilor actelor normative, precum și în procesul de verificare a corectitudinii respectării lor, statul dispune de structuri organizaționale (autorități, instituții, organizații etc.) care, având atribuții, influențează în mod direct sau indirect dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova.

În acest context, examinând cadrul instituțional aferent controalelor de stat asupra mediului de afaceri, inclusiv asupra activității de întreprinzător, constatăm că circa 58 de autorități asigură controlul sectorial, al activităților și/sau operațiunilor concrete. În conformitate cu cadrul

juridic, principiile și procedurile stabilite, în care organele de control de sine stătător pot să inițieze controlul, să stabilească forma de control, circumstanțele, combinarea și/sau comasarea domeniilor din competența organului de control, supuse controlului [6]. Deși cadrul normativ interzice suprapunerea domeniilor de control între organele de control, prevede coordonarea acțiunilor și schimbul de informații în privința controlului, în cazul aceluiași obiect, dublarea controalelor, inclusiv a domeniilor, aspectelor, acțiunilor etc. controlate nu au fost excluse, fapt ce influențează negativ activitatea de întreprinzător și, respectiv, dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova. Abordarea controlului de stat numai sub aspectul sectorial, activităților desfășurate sau chiar operațiunilor, fără o abordare sistemică constituie, în viziunea noastră, un impediment în gruparea și/sau centralizarea instituțiilor/organelor de control și optimizarea efectului acestui proces asupra dezvoltării mediului de afaceri, întru diminuarea sau înlăturarea căruia este necesară și analiza funcțională, precum și revizuirea cadrului normativ.

Un alt actor al mediului de afaceri în Republica Moldova este și Confederația Națională a Patronatului din Republica Moldova (CNPM) – apărător al intereselor și drepturilor patronatelor, promovării și susținerii intereselor economice, sociale, tehnice și juridice de grup, traducerii în fapt a dialogului și parteneriatului social în relațiile cu organele puterii de stat și cu sindicatele, cu alte organe și organisme din Republica Moldova și străine, stabilirii relațiilor de colaborare și cooperare cu structurile similare internaționale, patronatele și patronii, indiferent de forma capitalului statutar și domeniile de activitate, reprezentând industria, agricultura, construcțiile, transportul, gospodăria comunală și locativă, comerțul, turismul, serviciile și altele se asociază, constituind confederație patronală [8].

Astfel, prin raportul „*Constrângeri majore asupra mediului de afaceri din Moldova*” [9], Confederația Națională a Patronatului din Republica Moldova (CNPM) examinează mediul de afaceri prin prisma factorilor constrângerilor majore în dezvoltarea lui, reieșind din rezoluția Conferinței Internaționale a Muncii (International Labour Conference - ILC), aprobată în 2007 în unanimitate, care stabilește 17 piloni ce compun *mediul determinant pentru o creștere durabilă a întreprinderii*. Acești piloni constituind cadrul de lucru al ILC privind dezvoltarea întreprinderilor care e acceptat pe deplin și de către CNPM [9], dar care nu sunt identici, nici structural nici după conținut, celor utilizați de către autoritățile țării.

Mai mult ca atât, putem constata că având *Direcția generală dezvoltarea mediului de afaceri* în cadrul Ministerului Economiei, Republica Moldova nu dispune de o strategie de dezvoltare a mediului de afaceri, de o politică de dezvoltare și/sau de un program, plan de acțiuni menit să asigure dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova.

În această ordine de idei schimbarea paradigmei de dezvoltare a societății care este trasată și se impune ca sarcină în Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020” [3], vine să articuleze o viziune încheagată privind creșterea economică sustenabilă pe termen lung, având la temelie un studiu diagnostic al constrângerilor de creștere. Sub acest aspect, schimbările preconizate vor completa, fără a substitui, abordarea sectorială care este caracteristică pentru programul de guvernare, ale cărui obiective sunt trasate pentru întreaga durată a guvernării [3], concomitent, însă se impune și abordarea sistemică a dezvoltării mediului de afaceri.

Ca rezultat al analizei cadrului instituțional existent al autorităților administrației publice, inclusiv a celor responsabile de dezvoltarea mediului de afaceri [5], și cadrului instituțional prevăzut în Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020” [3], concluzionăm necesitatea reevaluării și reformării structural instituționale, cât și necesitatea creării unui centru de coordonare și implementare eficientă a reformelor, inclusiv responsabile de dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova, care va asigura implementarea, crearea (ajustarea) unui sis-

tem modern și eficient de administrare, inclusiv a mediului de afaceri, precum și evaluarea gradului de implementare a reformelor de către autoritățile 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, îndeplinirea altor sarcini aferente reformelor stabilite de către Prim-ministru și/sau Guvern.

În concluzie, constatând caracterul multidisciplinar și complex al subiectului și al cercetării insuficiente sub aspectul rolului administrației publice în dezvoltarea mediului de afaceri, dezvoltarea eficientă de către autoritățile administrației publice a mediului de afaceri se poate baza pe o abordare sistemică cu perspectivă globală, cu impact deosebit asupra politicilor de dezvoltare a economiei Republicii Moldova, implicit prin reformarea instituțională a autorităților administrației publice centrale.

Totodată, este necesară amplificarea lucrărilor de cercetare științifică, ce abordează sistemic conceptul în dezvoltarea mediului de afaceri, întru identificarea soluțiilor optime și eficiente atât prin prisma elementelor constitutive, conținutului procesului de interacțiune între administrația publică și mediul de afaceri, precum și nivelului de raționalitate și eficiență a rezultatului, care ar îmbrăca haina strategiei unice de dezvoltare a mediului de afaceri, politicilor, mecanismelor, instrumentelor și structurilor organizatorice (inclusiv instituțiilor de administrare publică) cu scopuri, atribuții, competențe, responsabilități și ținte clare de atins în dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (cu modificările și completările operate până la 18 martie 2016). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1.
2. Legea nr. 64 din 31.05. 1990 cu privire la Guvern. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 131-133.
3. Legea nr.166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-247.
4. Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 181-184.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 690 din 13.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.166-168/768 din 20.11.2009.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 685 din 13.09.2012 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.198-204/740 din 21.09.2012.
7. Site-ul dicționarului electronic <https://dexonline.ro/>
8. Site-ul Confederației Naționale a Patronatului din Republica Moldova <http://www.cnpm.md>
9. Raportul „Constrângeri majore asupra mediului de afaceri din Moldova”, www.cnpm.md/download

Recenzent: Andrei GROZA, doctor, conferențiar universitar

ABORDĂRI ȘTIINȚIFICE CONTEMPORANE CU PRIVIRE LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

Diana CHIRIAC,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Moderate level in a latent development exploration of the administrative decision and the decision making process itself, justifies the importance and implications of the administrative decision in the context of the desire to modernize public administration. Professor Aurel Simboreanu, revealed in his research that European integration is a fundamental priority of Moldova, which can be made towards democratization of the political system and modernizing public administration. Thus, we find that the modernization of public administration, primarily will focus on modernizing the decision-making process and the constituent elements of the administrative decision.

Keywords: administrative decision, decision-making process, integration, priority, modernization, contemporary.

Perioada contemporană și-a lăsat neconținut amprenta atât prin abordările sale privind decizia administrativă, cât și asupra întregului proces decizional. Mișcările aproape „tectonice”, în domeniul științei administrației și dreptului administrativ, în formarea și organizarea puterilor principale în stat s-au diferențiat, conturându-se cele mai multe aspecte.

Pentru construirea unei imagini științifice privind gradul și nivelul de studiu ale problematicei deciziei administrative, vom aborda lucrările supuse cercetării într-un mod sistematizat.

Vom iniția procesul de cercetare bibliografică cu ideea tratată de Herbert A. Simion, în lucrarea sa „Comportamentul administrativ”, numită de specialiștii în domeniul administrației publice „cartea unei jumătăți de secol” și calificată drept „una ce marchează epoca”. Lucrarea este reprezentativă prin studiul asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative” [1, p. 1]. Autorul susține că, până la moment, nu s-a recunoscut unanim că o teorie a administrării ar trebui să se ocupe de procesele de decizie, alături de cele de acțiune. În lucrarea sa, „Administrative behavior” la prima ediție (1945) Herbert Simon își pune drept sarcină descrierea proceselor de luare a deciziei și de organizare a persoanelor implicate în procesul decizional. Comportamentul rațional necesar presupune că factorii, ființele umane nu întotdeauna sunt perfect raționali. Raționalitatea este utilă doar în cazuri teoretice, propunând folosirea noțiunii de raționalitate limitată, pe motiv că oamenii sunt limitați în capacitatea lor de a obține și procesa informații, sunt constrânși de timpul limitat pentru rezolvarea problemei și afectați de considerații politice. Ulterior, în „Comportamentul administrativ” (1957), accentul critic se pune pe principiile considerate defectuoase ale administrării. Astfel, autorul găsește pereche contradictorie oricărui principiu existent la momentul cercetării, „la fel de plauzibil și acceptabil”. [2, p. 57]

Ideea privind raționalitatea și echilibrul emoțional în luarea deciziilor a fost preluată de către autorul Oleg Solomon, care menționează în studiul consacrat eficientizării procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova că întotdeauna factorii decizionali au balansat între „este” și „ar trebui”. [3, p. 17]

Ținem să menționăm că deciziile administrative, după aspectul structural, pot fi și de grup. Procesul decizional de grup este amplu analizat în lucrările lui N. Maier „Problem solving and creativity in individual groups (1970)”, M. Shaw „Groups dynamics (1981)” și G. Hill „Groups versus individual performance: Are n+1 heads better than one?(1982)” . [4, p. 361]

La rândul său, B. Băcanu, G. Ghețe, R. Dobrescu, A. Parlăgi definesc decizia administrativă ca pe un mijloc prin care se trece de la idei la acțiune. Un rol important în administrația publică centrală și locală în obținerea eficienței deciziei îl are analiza elementelor specifice deciziei administrative. Aici, vom menționa că puterea publică este coloana vertebrală a deciziei administrative bazându-se pe un concept funcțional sau organic și nu pe un criteriu material. Factorii de decizie urmează să transpună decizia lor într-o formă normativă, legală și corespunzătoare spațiului în care își face apariția. [5, p.109]

Tratatele de drept administrativ și știința administrației, de asemenea, consacră capitole separate deciziei administrative și procesului decizional administrativ, care au devenit în timp două elemente inseparabile.

Nu putem trece cu vederea contribuția adusă la elaborarea problematicei deciziei administrative de lucrările „Tratat de știința administrației” [6], A. Negoită - „Drept administrativ” [7], Gh.Savu și E. Ticames - „Drept administrativ și elemente de știința administrației” [8], Corneliu Manda și Cezar Manda - „Știința administrației: curs universitar” [9], I. Alexandru - „Drept administrativ” [10], A. Iorgovan - „Tratat de drept administrativ” [11]. Potrivit autorilor menționați, decizia administrativă reprezintă o manifestare de voință a factorului de decizie, a conducerii, a organului administrației publice prin care acesta optează pentru o soluție, care să permită îndeplinirea unui obiectiv. Astfel, deciziei administrative îi revine locul primordial, devenind o decizie specială, prin care se determină multitudinea soluțiilor pentru transpunerea în practică a valorilor existente într-un stat de drept.

Constatăm că orice etapă în conducere începe cu stabilirea unor directive, unui scop și obiectivelor clar delimitate în timp, inclusiv modalitatea/mecanismul de realizare a acestora. Astfel, nu în zadar autorul Ioan Alexandru a menționat în lucrarea „Administrația publică. Teorii, realități, perspective” rolul procesului de luare a deciziei, calificându-l drept unul complex, deoarece cuprinde mai multe acțiuni: analiza activității anterioare, examinarea posibilităților de ameliorare concretă a activității, prin luarea deciziei și executarea acesteia.

Potrivit lui Mihail Platon, „misiunea de a decide se referă la întreaga organizație administrativă într-o măsură nu mai mică decât misiunea de a face – de fapt, cele două sunt conectate integral. O teorie generală a administrării trebuie să includă principiile de organizare care vor asigura o luare corectă de decizii, precum și principiile care vor asigura o activitate eficientă” [12].

Unii autorii prezintă și o taxonomie a deciziilor administrative în funcție de importanța acestora [9], elementele [6] și trăsăturile caracteristice ale deciziei administrative [9, 6].

În cadrul procesului administrativ de elaborare/adoptare a deciziei administrative sunt identificate fazele de inițiere a proiectului deciziei administrative. Patriarhul științei administrative, Mihail Platon, evidențiază în lucrarea „Administrația publică” mai multe etape ale procesului decizional, care au fost preluate, de altfel, și de alți autori:

1. Inițiativa, care revine organelor administrației publice, fie din informațiile proprii, fie pe baza sesizării diferitelor organe de stat, găsesc oportunită implicarea lor pentru soluționarea unor probleme.

2. Culegerea și prelucrarea informațiilor, reprezintă activitatea care are cea mai mare pondere în desfășurarea etapei de pregătire a deciziei, etapă în care e necesar să se manifeste discernământul.

3. Selecționarea – filtrarea și sistematizarea datelor. În acest sens, se stabilește: care probleme se selectează; dacă sunt posibilități de tratare distinctă; care sunt circumstanțele problemei; ordinele de executare; dacă există elemente restrictive.

4. Analiza datelor și informațiilor – la această etapă, subiectul oferă răspuns la argumentarea selectivă de tip interogativ. Aici sunt elaborate mai multe variante/proiecte ale deciziilor.

Luarea deciziei – momentul-cheie/punctul culminant – analiza variantelor de decizie. Autorul accentuează 3 forțe interdependente: lider/subordonați/situație.

Executarea deciziei administrative – pentru ca decizia administrativă să asigure eficient, calitativ și cantitativ realizarea obiectivelor fixate, este necesar să întrunească criteriile: fundamentare științifică, adoptate de persoanele corespunzătoare, coordonate, adoptate la timp, să fie clare, precise, să urmeze o succesiune logică și concizie [12].

Efectuând o analiză a lucrărilor din domeniul dreptului administrativ și științei administrative, constatăm faptul că procesul decizional, fiind o activitate-cheie în cadrul administrației publice, este abordat de anumiți autori dintr-o perspectivă empirică, noțiunea și elementele procesului decizional în sine fiind expuse într-o formă variată.

Autorii indicați s-au axat în mod preponderent pe cercetarea noțiunilor cu privire la decizia administrativă, pe condițiile de raționalitate, legalitate și valabilitate, pe taxonomia deciziilor administrative și pe valoarea deciziilor administrative pentru activitatea instituțională și funcțională a administrației publice și organelor centrale din stat.

Nivelul moderat, într-o dezvoltare latentă de explorare a deciziei administrative și procesului decizional în sine, justifică importanța și implicațiile deciziei administrative în contextul dezideratului de modernizare a administrației publice. A. Simboteanu a reliefat în cadrul cercetării sale că integrarea europeană este un deziderat fundamental al Republicii Moldova, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice. [13] Astfel, constatăm că modernizarea administrației publice se va axa primordial pe modernizarea procesului decizional și a elementelor constitutive ale deciziei administrative.

În concluzie, ținem să menționăm că expresia cea mai caracteristică a puterii administrației, decizia administrativă este un concept frecvent abordat în literatura de specialitate. Cu toate acestea, în spatele unui consens aparent, prezentările doctrinare ale deciziei administrative sunt caracterizate printr-o diversitate conceptuală și terminologică. Majoritatea autorilor au mers pe linia construirii unei definiții pornind de la o analiză critică a dreptului și a discursului doctrinar. Fiind manifestarea voinței autorității administrative, decizia administrativă este un instrument util pentru analiza procesului de administrare, controlul judecătoresc asupra acestuia și locul la care pot pretinde cetățenii în procesul decizional.

BIBLIOGRAFIE

1. SIMON, Herbert. Comportamentul administrativ. Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative. Chișinău: Î.E.P. Știința, 2004, pp. 1, 57.
2. SOLOMON, Oleg. Eficientizarea procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova. Autoreferatul tezei de doctor în științe administrative, Chișinău, 2016, p. 17.
3. JOHNS, Gary. Comportament organizațional. Înțelegerea și conducerea oamenilor în procesul muncii. București: Editura Economică, 1998, p. 361.
4. GHEȚE, Georgeta; DOBRESCU, Radu; PARLAGI, Anton. Managementul administrației publice locale. Consilierii locali, București: Editura Economică, 1999, p. 109.
5. OROVEANU, Mihai. Tratat de știința administrației. București: CERMA, 1996, p. 512.
6. NEGOIȚĂ, Alexandru. Drept administrativ, București: Sylvi, 1998, p. 298.

7. SAVU, Gheorghe; TICAMES, Emilian. Drept administrativ și elemente de știința administrației, București: Sedcom Libris, 2003, p. 441.

8. MANDA, Corneliu, MANDA, Cezar. Știința administrației. Curs universitar, București: Universul juridic, 2008, p. 351.

9. ALEXANDRU, Ioan, CĂRĂUȘAN, Mihaela, BUCUR, Sorin. Drept administrativ. Ed. a III-a rev. și adăug. București: Universul Juridic, 2009, p. 522.

10. IORGOVAN, Antonie. Tratat de drept administrativ. Vol. II, București: Ed. All Beck, 2002, p. 603.

11. PLATON, Mihail. Administrația publică, Chișinău: Universul, 2000, p. 833.

12. SÎMBOTEANU, Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu UE, În: „Administrarea Publică”, 2014, nr. 3 (83), p. 16-30.

Recenzent: Angela POPOVICI, doctor, conferențiar universitar

ASPECTE TEORETICE PRIVIND ROLUL CONTROLULUI ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Ana ANTOCI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

While analyzing bibliography we have identified the main purpose of control in public administration – to orient and correctly guide the general activity of public authorities and institutions in order to ensure proper implementation of the legislation in force. Thus, scholars from both Republic of Moldova and Romania stipulate the main purpose of control is to avoid making errors while making decisions; to fix such errors when they occur; and to ensure a continuous improvement of public administration activities, while using proper forms and methods of control.

Keywords: control, public administration, role, object, subject, typology, requirements.

În orice stat, indiferent de forma de organizare, este necesară exercitarea controlului asupra administrației publice. Controlul asupra activității organelor administrative poate urmări în calitate de scop asigurarea activității normale a administrației publice – sau pentru binele conducerii politice și a aparatului de stat, sau spre binele tuturor. În funcție de tipul statului, se utilizează unul sau ambele din aceste principii de control.

Administrația publică interacționează, astfel, permanent atât cu persoanele fizice, în special cetățenii statului, cât și cu persoanele juridice, reprezentând diverse organizații. La rândul lor și cei administrați intră în contact cu administrația în urma desfășurării activității lor, individuale sau colective, sau adresând diverse solicitări administrației publice. Nu întotdeauna însă această interacțiune se realizează armonios, fiind, astfel, nevoie de control.

Cercetătorul Aurel Sîmboteanu menționează în lucrarea „Administrația publică” că controlul este un element necesar în activitatea autorităților administrației publice, o verigă a procesului de dirijare, având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legislației [5, p.126].

Controlul cuprinde întreaga activitate a autorităților administrației publice, începând cu instituirea acestor organe, planificarea activității și funcționarea lor, decurgerea relațiilor între organele administrației publice și terminând cu examinarea plângerilor și cererilor cetățenilor de către autoritățile administrației publice [2, p. 209].

Motivul executării controlului sunt următoarele:

- a) pentru a preveni și a îndruma sistemele subordonate de către cele supraordonate;
- b) pentru a asigura executarea deciziei administrative.

Obiecte ale controlului pot face:

- a) autoritățile administrației publice centrale;
- b) autoritățile administrației publice locale;
- c) persoanele fizice și juridice care desfășoară activitate economico-financiară.

În literatura de specialitate se identifică și principalele cerințe referitoare la control [1, p. 216]:

- d) orice conducător trebuie să-și exercite atribuțiile de control;
- e) trebuie să se ia măsuri de remediere adecvate;
- f) operațiunea de control și întocmirea rapoartelor de activitate trebuie să se realizeze de funcționarii publici independenți, care nu răspund direct de domeniul controlat;
- g) persoanele care efectuează controlul trebuie să aibă capacitatea profesională corespun-

zătoare, competențe și calități personale adecvate etc.

Statul urmărește cu ajutorul controlului dacă actul administrativ este aplicat corect, eficient și dacă corespunde cerințelor reale ale relațiilor sociale reglementate, statul verifică și legalitatea actului dat.

În literatura de specialitate din Republica Moldova și România autorii abordează controlul în baza a 3 categorii de subiecți [2, p. 217]:

1. Autoritățile publice, care realizează controlul prin autoritățile care execută puterea legislativă (Parlamentul), puterea executivă (Guvernul, ministerele, alte organe de specialitate, autoritățile publice locale), puterea judecătorească. În acest caz e vorba de un control care poate fi numit și control de stat.

2. Organizațiile nonguvernamentale.

3. Cetățenii care exercită controlul în nume propriu. În cazul acestor ultime 2 categorii de subiecți putem vorbi de control obștesc.

Indiferent de subiectul care îl exercită, scopul controlului este de a orienta și îndruma corect activitatea autorităților administrației publice întru realizarea executării conforme a legii.

Autorul M. Orlov menționează în lucrarea „Drept administrativ” că de formele și metodele de control adoptate depinde în mare măsură eficiența controlului. Autoritățile, instituțiile care exercită controlul trebuie să le aleagă astfel din multitudinea formelor, modalităților pe cele mai potrivite, pentru a putea realiza un control eficient. Eficiența este conceptul-cheie în situația dată. Funcționarii publici tind spre a desfășura o activitate eficientă, iar cei ce efectuează controlul, la rândul lor, urmăresc să asigure această eficiență [6, p. 215].

Cercetătorii evidențiază următoarele obiective ale controlului [4, p.635.]:

h) respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice;

i) verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii;

j) constatarea rezultatelor pozitive și a abaterilor de la normele prescrise;

k) stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficiențelor elucidate.

Controlul exercitat de autoritățile publice are un rol multiplu:

- rol preventiv – presupune instrumente și metode de corecție și posibilitatea de eliminare a factorilor primari care sunt generatori potențiali de abateri;

- rol recuperator – este monitorizată permanent realitatea, are loc extinderea controlului asupra sectoarelor conexe administrației;

- rol de perfecționare – a instituțiilor sociale, prin generalizarea experienței pozitive acumulate;

- rol stimulativ – prin aprecierea rezultatelor, aplicarea sistemului de recompense și sancțiuni;

- rol informativ – informația obținută, prelucrată și valorificată în procesul controlului, poate servi ca bază pentru a lua anumite decizii.

În concepția autorului Henry Fayol, controlul reprezintă o componentă a procesului de conducere, alături de previziune, organizare, comandă și coordonare. Funcția de control se referă la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, concretizându-se prin mijloace și procedee adecvate [5, p.18].

Prin funcțiile sale de prevenire, de recuperare, de stimulare, de informare, controlul este cel mai important mijloc de asigurare a legalității în cadrul administrației publice, a legalității actelor administrative.

Autorul D. Brezoianu identifică:

- controlul de stat, înfăptuit de organe de stat ;

- controlul nestatal, ce se realizează prin organe neguvernamentale sau în mod individual.

Controlul constă în permanenta confruntare a administrației, așa cum este, cum a fost sau cum va fi, cu ceea ce trebuie sau ar trebui să fie. Rolul controlului este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată [3, p. 236].

În administrația publică, obiectul controlului îl constituie acțiunile și inacțiunile (conduita) autorității administrației publice sau a funcționarilor săi, felul în care aceștia și-au exercitat atribuțiile cu care au fost învestiți. Controlul asupra administrației publice permite verificarea măsurii în care activitatea administrativă corespunde normelor fundamentale stabilite de puterea politică.

În doctrina europeană se distinge controlul intern asupra administrației, controlul jurisdicțional asupra administrației și controlul extern cu caracter nejurisdicțional asupra administrației.

O analiză a controlului asupra administrației publice, asupra puterii executive în sens larg, poate fi realizată pornind de la principiul separației puterilor statului, prin raportare la autoritățile care realizează clasicele funcții ale statului. Astfel, putem diferenția un control parlamentar asupra administrației publice, un control administrativ asupra administrației publice și un control judecătoresc asupra administrației publice.

Ca cerință generală rămâne însă faptul că controlul trebuie să fie calificat, adică să fie efectuat de persoane competente, bine pregătite profesional, cu experiență în domeniile sau sectoarele controlate, oneste și corecte. Cel care efectuează controlul trebuie să cunoască temeinic toate prevederile legale din domeniul pe care îl controlează, specificul activității în acel domeniu, pentru ca să poată, cu certitudine, să sesizeze erorile din activitatea celui controlat, să poată să ofere o consultație temeinică celui controlat.

În opinia prof. M. Platon, controlul este unul dintre cele mai bune mijloace – deja verificate – care asigură nu numai educația și creșterea cadrelor, dar și realizarea cu succes a sarcinilor propuse [4, p. 846]. El este chemat a măsura rezultatele față de prevederi, a răsplăti oamenii după performanțe, a reprograma activitatea trasând direcțiile necesare. Este asigurată, astfel, o legătură inversă între scopul, funcțiile și factorii din cadrul procesului de administrare.

În concluzie, exercitarea controlului asupra autorităților administrative și serviciilor publice organizate de acestea reprezintă o funcție de interes general pentru societate, utilă tuturor celor implicați în procesul de administrare, indiferent de nivel – central sau local. Funcția de control exercitată de către fiecare subiect al controlului trebuie să țină cont de interesul public, exercitându-se în favoarea colectivității sau societății date, precum și pentru a crea și menține relațiile cu celelalte instituții ale sistemului social. În sistemul administrației publice, controlul exercită un rol multiplu și verifică, în calitate de elemente de bază, eficiența și raționalitatea activității autorității administrației publice, legalitatea și legitimitatea activității sale.

BIBLIOGRAFIE

1. CREANGĂ, I. Curs de drept administrativ. Vol. II, Chișinău: Epigraf, 2008.
2. DULSCHI, I. Administrarea publică: teorie și practică, Chișinău, 2015.
3. MANDA, C. Drept administrativ, București: Victor, 2008.
4. PLATON, M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău, 2007.
5. SÎMBOTEANU, A. Teoria administrației publice. Suport de curs. Chișinău, 2008.
6. ORLOV, M., BELECCIU, Șt. Drept administrativ, Chișinău: Editura Elena V.I., 2005.

Recenzent: Constantin SOLOMON, doctor habilitat, profesor universitar

SISTEMUL DE ACHIZIȚII PUBLICE ALE PRODUSELOR ALIMENTARE: PROBLEME ȘI SOLUȚII

Leonid BOAGHI,
viceprimar,
primăria Sireți, Republica Moldova

SUMMARY

The public procurement system in the Republic of Moldova is continuously improving as the legal framework has been modified frequently in order to advance it. Nonetheless, a major issue of the public procurement system remains to be the acquisition of food for pre-school and pre-university institutions, medical institutions, etc. This article aims to identify the main problems of this system as well as solutions in order to urgently revive the public procurement of food.

Keywords: public procurements, food, food safety, meals for children and teenagers, procurement system.

Sistemul de achiziții publice din Republica Moldova este în continuă perfecționare, cadrul legal în acest sens fiind modificat frecvent în sensul îmbunătățirii acestuia. Însă o problemă foarte serioasă în sistemul de achiziții publice a fost și rămân achizițiile de produse alimentare atât pentru instituțiile preșcolare, cât și pentru cele preuniversitare, instituții medicale etc.

Atunci când vorbim de sistemul de achiziții publice, mai ales despre o problemă din acest sistem, precum cea a produselor, nu o atribuim automat Agenției Achiziții Publice [1]. Aceasta este o problemă sistemică generată de mai mulți actori – *statul* ca elaborator al cadrului legal; *autoritățile contractante* – în special primăriile, cărora le revine cota cea mai mare de procurare a produselor alimentare; *operatorii economici* – care de mai multe ori sunt subiecți ai promovării și furnizării produselor ofensive; *Agenția Națională de Siguranță a Alimentelor* [2] ca autoritate de garantare a siguranței și inofensivității produselor alimentare și certificare a produselor alimentare furnizate de operatorii economici; *Ministerul Sănătății și Centrul Național de Sănătate Publică* [3] ca autoritate de control privind supravegherea sănătății publice și elaborare a politicilor în domeniu și certificare sanitară a produselor; *Agenția Achiziții Publice* ca autoritate de supraveghere și monitorizare a procedurilor de achiziții publice și elaborare a politicii în domeniu; *Sistemul Național de Evaluare a Calității și Conformității* [4] prin IP „*Centrul Național de Acreditare din Republica Moldova*”, *Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare*, *Centrul de standardizare și experimentare a calității producției de conserve*, *Centrul Republican de Diagnostică Veterinară*, *Centrul de încercări de laborator al Centrului Național de Sănătate Publică*, *ANSA*, *diverse laboratoare de încercări etc.*; *Institutul Național de Standardizare*, *Institutul Național de Metrologie*.

În prezent, sistemul de achiziții publice a produselor alimentare funcționează ca un cerc vicios. Problemele încep de la autoritatea contractantă, care conform cadrului legal, în funcție de suma alocată în anul bugetar în cauză pentru alimentație, estimează suma contractului și stabilește procedura de achiziție. Cu cât numărul copiilor (beneficiarilor) este mai mare, cu atât mai imposibilă va fi achiziția directă sau cererea ofertelor de prețuri fără publicare spre care tind cel mai mult autoritățile contractante. Un avantaj în cazul achiziționării de alimente este faptul că, conform Legii 131 privind achizițiile publice, [5] acestea sunt calificate ca produse sezoniere, astfel că procedurile de achiziție pot fi inițiate *anual/semestrial/trimestrial*. De exemplu, la o cifră de 1,2 milioane lei (inclusiv TVA) alocată pentru alimentație anual împărțită la 4 (patru

trimestre pe an) reiese o sumă de 300 000 lei. Astfel, rezultă că autoritatea contractantă, dacă dorește să facă trimestrial achiziția de alimente, are dreptul să inițieze procedura, însă conform pragurilor din lege, pentru suma indicată mai sus se inițiază procedura de cerere a ofertelor de prețuri cu publicare, iar dacă suma anuală alocată pentru alimentație a unei primării este de 280 000 lei, aceasta are dreptul de a iniția, conform pragurilor din lege, procedura de cerere a ofertelor de prețuri cu publicare (contract anual cu valoarea totală alocată); procedura de cerere a ofertelor de prețuri fără publicare (contract semestrial cu valoarea de 140 000 lei) la care cel mai des recurg autoritățile contractate dacă se încadrează cu numărul de copii; sau procedura de achiziție directă (contract trimestrial cu valoarea de 70 000 lei) cea mai simplă și ușoară variantă. În acest context, fiind stabilită procedura de achiziție, autoritatea contractantă inițiază formularea anunțului/invitației de participare, cu lista alimentelor solicitate (în cazul primăriilor solicitările vin de la instituțiile din subordine) și specificarea acestora (standardele solicitate de autoritatea contractantă), anunțul având un rol principal în procedura de achiziție. Din *lipsă de funcționari calificați și cadru legal care nu reglementează strict* aceste specificări necesare pentru alimentația copiilor, cu valori de referință, aceste anunțuri sunt foarte vag formulate, ceea ce este în favoarea operatorilor economici. După expedierea și verificarea anunțului de către Agenția Achiziții Publice, acesta este publicat în Buletinul Achizițiilor Publice, iar operatorii economici depun ofertele în termenele stabilite. Din *lipsa specificațiilor și caracteristicilor stricte ale produselor solicitate* de autoritatea contractantă, operatorii economici depun oferta fiind interesați să ofere produse alimentare de cea mai joasă calitate fiindcă acestea au un preț mult mai mic, iar conform legii, criteriul de atribuire a contractului de achiziții publice la produsele alimentare este prețul cel mai mic, astfel ca în urma evaluării ofertei pentru fiecare poziție în parte operatorul economic să câștige un contract cât mai solid. În acest sens, cei din urmă nu sunt interesați să importe sau să producă produse de înaltă calitate sau, în cazul marilor distribuitori de produse, să procure în țară produsele de calitate, mai ales ecologice, fiindcă prețul acestora este mai înalt, iar reglementarea vagă a cerințelor le permite în mod legal să furnizeze produse de proastă calitate. Iar punctul culminant în acest cerc vicios este sistemul național de evaluare a calității și conformității, care pe lângă faptul că are nevoie de o reformă drastică, mai există și numeroase organizații care oferă certificate, uneori chiar pentru unul și același produs. Orice operator economic poate primi astfel de certificate, care nu reflectă adecvat calitatea produselor alimentare furnizate. Agenția Națională de Siguranță a Alimentelor oferă certificate de inofensivitate și sanitar-veterinare, Centrul Național de Sănătate Publică oferă certificate sanitare și avize sanitare [6], iar o serie de alte instituții oferă certificate de conformitate. Unele produse furnizate pot fi însoțite de mai multe certificate, ceea ce considerăm că este o exagerare birocratică. Procesul de control asupra acestor acțiuni se realizează precar atât de ANSA, de CNSP, cât și de alte instituții care au misiunea de a asigura un consum alimentar sănătos, mai ales pentru cel din sistemul școlar/preșcolar de învățământ, fapt demonstrat prin evenimentele din noiembrie 2016 [7]. Astfel că cercul vicios se închide aici, iar pentru eliminarea lui din sistem sunt necesare mai multe acțiuni.

În acest sens soluțiile pe care le considerăm necesare de întreprins, sunt:

- identificarea resurselor în bugetul public pentru majorarea prețului meniului pentru alimentația copiilor, fiindcă un meniu sănătos cu produse alimentare depășește substanțial costul actual de 22,95 lei; [8];
- elaborarea Legii privind alimentația în învățământul preuniversitar, precum au făcut colegii din România, unde prin alimentație sănătoasă se înțelege acel mod de alimentație dovedit științific a fi optim creșterii, dezvoltării și menținerii stării de sănătate a copiilor și adolescenților în colectivități (art.1), iar sub denumirea de aliment nerecomandat preșcolarilor și școlarilor se

înțelege un aliment cu un aport substanțial de compuși cu efect dăunător sănătății, ca grăsimi, sare, zahar, îndulcitori, aditivi alimentari, în detrimentul compușilor cu efect benefic, cum ar fi fibrele, vitaminele, mineralele (art. 2). [9] Totodată, prin Ordinul Ministerului Sănătății Publice nr. 1563/2008 a fost aprobată o altă serie de norme, pe care le considerăm benefice de adoptat și pentru sistemul nostru: lista alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor (art. 1), principiile care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți (art. 2), necesarul zilnic de calorii, substanțe nutritive și elemente minerale pentru copii și adolescenți (art. 3), echivalentele alimentare, necesarul estimativ zilnic al diferitelor grupe de alimente pentru alcătuirea dietei la copii și adolescenți, datele orientative privind valoarea calorică a alimentelor și caracteristicile nutriționale ale grupelor alimentare utilizate pentru alcătuirea meniurilor la copii și adolescenți (art. 4), piramida alimentară pentru nutriția copiilor și adolescenților, în funcție de necesarul caloric, grupele de alimente și grupa de vârstă (art. 5). [10];

- adăugarea unui nou titlu în Legea 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice – procedura de achiziție publică a produselor alimentare cu anexe sale specifice enumerate anterior, astfel ca toate aspectele juridice privind achiziția produselor alimentare să se regăsească în legea de bază și să nu fie adoptate legi noi, pledând pentru un cod (codificare) al achizițiilor publice. Drept bază pentru legea nouă sau modificarea Legii 131 poate servi cadrul legal românesc și Ordinul nr. 638 din 12.08.2016 Cu privire la implementarea Recomandărilor pentru un regim alimentar sănătos și activitate fizică adecvată în instituțiile de învățământ din Republica Moldova [11] cu adăugirile necesare, plus anexa cu toate produsele alimentare permise și recomandate pentru alimentație cu specificații clare amănunțite despre fiecare (valoare energetică, valoare nutritivă, proteine, vitamine, glucide, lipide, minerale, fibre și altele.) minim acceptabile, dar și cu indicarea valorilor de referință maxime, adică o standardizare strictă, astfel ca atunci când este elaborat anunțul de participare la procedura de achiziție publică, autoritatea contractantă să aibă un suport incontestabil în formulare, iar pentru operatorii economici să fie clar definite regulile de joc, iar prețul cel mai mic să nu însemne și calitatea cea mai inferioară;

- o acțiune foarte principală în revigorarea achizițiilor de produse alimentare calitative este *reformarea sistemului* de garantare a siguranței și inofensivității produselor alimentare și supraveghere a sănătății publice prin fuziunea ANSA și CNSP, în subordinea Ministerului Sănătății, autoritate unică care prin fortificarea eforturilor ar asigura un control și o politică de stat riguroasă în domeniul sănătății publice, care înglobează în sine și sectorul foarte important al produselor alimentare și *reformarea sistemului* de evaluare a calității, conformității și certificare a produselor alimentare, prin crearea unei autorități în subordinea Agenției Naționale de Sănătate Publică și Siguranța Alimentelor, prin rezultatul fuziunii Centrului de Metrologie Aplicată și Certificare, Centrului de standardizare și experimentarea calității producției de conserve, Centrului Republican de Diagnostică Veterinară, Centrului de încercări de laborator al Centrului Național de Sănătate Publică și al ANSA și preluarea atribuțiilor de eliberare a certificatelor și avizelor de la CNSP și ANSA, care ar avea dreptul exclusiv de eliberare a certificatului unic, la cererea operatorului economic, care ar îngloba în sine toate aspectele, indicii de calitate, sanitari, veterinari al fiecărui produs alimentar, în dependență de solicitare, fie că e produs din lactate, carne, produse de cofetărie, legume, fructe etc. Considerăm oportun ca dreptul exclusiv să fie stipulat în Legea 235 din 01.12.2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității [12] și garantat de Centrul de Acreditare în domeniul Evaluării Conformității Produselor [13];

- asigurarea unui control riguros din partea agenției asupra autorității care va elibera certificatele, astfel ca fiecărui produs alimentar să i se acorde certificatul respectiv în funcție de calitatea sa, iar dacă produsul nu corespunde standardului solicitat de autoritatea contractantă,

aceasta să aibă dreptul de a-l respinge în pofda prezentării certificatului și prețului cel mai mic și să aleagă alt produs de o calitate superioară cu un preț mai mare. De asemenea, depistarea cazurilor de falsificare a certificatului, necorespunderea acestuia cu produsul pe care îl însoțește sau încălcarea normelor privind etichetarea produselor alimentare [14], să fie pedepsit dur, cu amenzi de peste 10000 unități contravenționale pentru persoana care a eliberat certificatul și dublu - pentru operatorul economic, dar și includerea în lista neagră pentru o perioadă de 10 ani a acestuia, a fondatorilor și a administratorilor întreprinderii. Totodată, prin acest sistem riguros de certificare operatorii economici care importă/produc produse de calitate precară/ofensive vor dispărea în timp de pe piață;

- de asemenea, pentru o mai bună realizare a procedurilor de achiziții publice din cadrul autorităților contractante, este binevenită instituirea unei unități în statele de personal de specialist în achiziții publice și instruirea periodică a acestui funcționar;

- totodată, dezvoltarea întreprinderilor micro-, mici și mijlocii în mediul rural, în special, în domeniul zootehnic, procesare lactate și cărnuri, panificație etc., acestea având cea mai mare pondere la suma contractului de achiziție și sunt cele mai stringente, va asigura participarea în cadrul procedurii de achiziții publice a producătorilor locali cu produse alimentare de calitate pentru copii și nu din import care deseori se adeveresc a fi ofensive.

În concluzie, ținem să subliniem că sistemul actual de achiziții publice de produse alimentare are nevoie de o revigorare urgentă și definire clară a regulilor de joc, în caz contrar riscăm să ne ciocnim în viitorul apropiat cu o serie de probleme majore de sănătate a copiilor și adolescenților. Pentru realizarea acestor acțiuni este nevoie de voință politică și de consolidarea tuturor eforturilor actorilor implicați în sistemul de achiziții publice de produse alimentare din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.747 din 24.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, precum și a efectivului-limită al Agenției Achiziții Publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171-172 din 27.11.2009.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 51 din 16.01.2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 15-17 din 22.01.2013.

3. Legea nr. 10 din 03.02.2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 67 din 03.04.2009.

4. Centrul Național de Acreditate. Organisme conexe. [On-line]. În: <http://www.acreditare.md/public/files/liste/Lista_org_conexe.pdf> , 01.02.2017.

5. Legea Nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-205 din 31.07.2015.

6. Centrul Național de Sănătate Publică. Regulament. [On-line]. În: <<http://cnsp.md/index.php/regulament/>> , 01.02.2017.

7. 23 de persoane sunt bănuite într-un dosar de aranjare a unor licitații privind achiziționarea produselor alimentare pentru școli și grădinițe. [On-line]. În: <<http://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1374&t=/Mass-media/Comunicate-de-presa/23-de-persoane-sunt-banuite-intr-un-dosar-de-aranjare-a-unor-licitatii-privind-achizitionarea-produselor-alimentare-pentru-scoli-si-gradinite/>> , 01.02.2017.

8. Noile recomandări ale Ministerului Sănătății privind alimentația în școli și grădinițe NU sunt implementate din lipsă de bani. [On-line]. În: <<http://jurnal.md/ro/social/2016/9/17/noile-recomandari-ale-ministerului-sanatatii-privind-alimentatia-in-scoli-si-gradinite-nu-sunt-implementa>>

te-din-lipsa-de-bani/ >, 01.02.2017.

9. Legea nr. 123/2008 pentru o alimentație sănătoasă în unitățile de învățământ preuniversitar. [On-line]. În: <http://www.dreptonline.ro/legislatie/lege_alimentatie_sanatoasa_unitatile_invatamant_preuniversitar_123_2008.php>, 01.02.2017.

10. Ordinul nr. 1563/2008 pentru aprobarea Listei alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor și a principiilor care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți. [On-line]. În: <http://www.dreptonline.ro/legislatie/ordin_lista_alimente_nerecomandate_prescolari_scolari_1563_2008.php>, 01.02.2017.

11. Ordin nr. 638 din 12.08.2016 Cu privire la implementarea Recomandărilor pentru un regim alimentar sănătos și activitate fizică adecvată în instituțiile de învățământ din Republica Moldova. [On-line]. În: <http://www.ms.gov.md/sites/default/files/legislatie/novyy_dokument_0.pdf>, 01.02.2017.

12. Legea nr. 235 din 01.12.2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-47 din 07.03.2012.

13. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 77 din 25.01.2013 privind reorganizarea Întreprinderii de Stat „Centrul de Acreditare în domeniul Evaluării Conformității Produselor” // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-25 din 01.02.2013.

14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr. 996 din 20.08.2003 despre aprobarea Normelor privind etichetarea produselor alimentare și Normelor privind etichetarea produselor chimice de menaj // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 189-190 din 29.08.2003.

Recenzent: Violeta TINCU, doctor, lector superior universitar

CAPITALA NAȚIONALĂ A TINERETULUI – PROGRAM AL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DE IMPLICARE A TINERILOR ÎN DEZVOLTAREA POLITICILOR DE TINERET

Victor PLETOSU,
masterand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

„The National Youth Capital” – program of public administration authorities to involve young people in the development of youth policies. Is an initiative taken from the experience of the European Youth Forum, which provides for the selection by contest of a locality in the Republic of Moldova, in which, during the year, there is a program of actions of the central and local public administration authorities in partnership with the civil society organizations. The aim of this major project is to increase the participation of young people in decision-making and sustainable development of localities, encouraging the development of new ideas and innovative projects, based on the needs, wishes and real problems of young people.

Keywords: *European Youth Capital, The National Youth Capital, European Youth Forum, European Charter on Youth Participation in Local and Regional Life, Youth policies, The development strategy of the youth sector, The law on youth, Youth councils, Programs for young people, The Youth Policy Commission.*

Capitala Națională a Tineretului este o bună practică replicată în anul 2010 de Ministerul Tineretului și Sportului și Consiliul Național al Tineretului, în calitate de membri ai *Comisiei guvernamentale pentru politicile de tineret*, care au studiat beneficiile și au preluat conceptul de „Capitală Europeană a Tineretului” din experiența *Forumului European de Tineret*, care, în anul 2009, au obținut aprobarea acestei inițiative de *Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei*, ca în parteneriat să ia decizia privind acordarea acestui titlu unui oraș european pentru o perioadă de un an, pentru a dezvolta, printr-un program multilateral, viața culturală, socială, politică și economică a tineretului. Inițiativa vizează consolidarea relațiilor dintre nivelul european și cel local, încurajând participarea tinerilor la nivel local prin realizarea obiectivelor europene comune privind politica în domeniul tineretului. Drept *instrumente de politică integrată* sunt „Carta Albă a Comisiei Europene *Un nou elan pentru tineretul european*”, „Pactul European pentru Tineret” și „Carta Europeană privind Participarea Tinerilor la Viața Locală și Regională” a Consiliului Europei. Prima capitală europeană pentru tineret a fost Rotterdam (Olanda) în 2009, apoi Turin (Italia) în 2010, Anvers (Belgia) în 2011, Braga (Portugalia) în 2012, Maribor (Slovenia) în 2013, în 2014 - Salonic (Grecia), Cluj-Napoca (România) în 2015 și Ganja (Azerbaidjan) în 2016. „Capitala Europeană a Tineretului 2017” este orașul Varna (Bulgaria) [10].

În scopul implementării principiilor și priorităților *Strategiei Naționale de Dezvoltare a Sectorului de Tineret 2020* [5], a prevederilor *Legii cu privire la tineret* [1] și a *Planului anual de acțiuni al Ministerului Tineretului și Sportului* [8], proiectul „Capitala Națională a Tineretului” presupune selectarea, prin concurs, a unei localități, în cadrul căreia, pe parcursul unui an, se desfășoară un program complex de acțiuni al autorităților administrației publice centrale și locale în parteneriat cu structurile de tineret, organizațiile societății civile și agenții sectorului privat, în

scopul de a stimula implicarea tinerilor în procesul de luare a deciziilor și de a spori participarea lor la dezvoltarea durabilă a localităților [11]. Conform regulamentului, tradițional, în luna octombrie, Ministerul Tineretului și Sportului organizează concursul, iar o comisie examinează dosarele și, după interviul cu aplicanții, desemnează localitatea care va deține titlul de Capitală a Tineretului în anul următor. Potrivit art. 4 al Legii nr. 435 din 28. 12. 2006, privind descentralizarea administrativă, autoritățile executive ale administrației publice locale de nivelul I, asistate de specialiștii de tineret, completează și prezintă comisiei formularul de aplicare în parteneriat cu actorii comunitari, care sunt membri ai *Comisiei locale pentru politicile de tineret*: autoritățile administrației publice locale de nivelul II, instituțiile publice, organizațiile nonguvernamentale, consiliile locale de tineret și tineri antreprenori. Evidențiem rolul acestei comisii – o structură de comanagement, instituită prin decizia autorității deliberative a APL, pe principiul parității dintre actorii statului, ai societății civile și sectorului privat, în scopul de a identifica resurse, de-a analiza oportunitățile și de-a oferi mecanisme eficiente de consolidare a participării tinerilor la toate dimensiunile vieții publice. În acest sens, dosarul depus cuprinde un program de activități diverse, creative, ingenioase și inovative, aprobat prin decizia autorității deliberative a APL, dar și proiectele ONG – urilor, originale și sustenabile pentru tineret, cu finanțare de la donatorii externi. Se anexează acordurile de colaborare între actorii enumerați și documentele relevante privind argumentarea capacității de găzduire a „Capitalei Naționale a Tineretului”: potențialul uman cu experiență în domeniu, infrastructura adecvată, resursele materiale și financiare confirmate prin decizia autorității deliberative a APL de nivelul I și II, conform Legii privind administrația publică locală, dar și resurse naturale, locuri pitorești pentru acțiuni de promovare a turismului. Decizia comisiei privind desemnarea localității cu titlul de „Capitală a Tineretului” se aduce la cunoștința publică în cadrul Festivității consacrate Zilei Naționale a Tineretului, care, potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 552 din 07 octombrie 1996, este marcată în a doua duminică a lunii noiembrie. Punctul culminant al acestui eveniment grandios este transmiterea „Trofeului Capitalei Tineretului”, anunțarea suportului financiar și logistic al Ministerului Tineretului și Sportului, enunțarea rezultatelor notorii ale localității care a deținut titlul, precum și prezentarea noului program de acțiuni inovative și originale ale localității care va găzdui „Capitala Tineretului”. *Istoricul și periplusul „Capitalei Naționale a Tineretului”* începe în anul 2011 cu orașul Ungheni, apoi în anul 2012 – orașul Cahul, continuă în anul 2013 cu orașul Ialoveni, 2014 – Soroca, 2015 – Sîngerei, în anul 2016 orașul Ialoveni devine pentru a doua oară „Capitala Națională a Tineretului”, iar localitatea Varnița, raionul Anenii Noi deține acest titlu onorific în anul 2017 [11]. *Obiectivele „Capitalei Naționale a Tineretului”* sunt: sporirea participării tinerilor în procesul de luare a deciziilor prin extinderea *Rețelei consiliilor locale de tineret*; participarea activă a tinerilor în promovarea și dezvoltarea politicilor de tineret prin *Comisia locală pentru politicile de tineret*; facilitarea accesului tinerilor la educația nonformală, instruire și informare despre posibilitățile de dezvoltare culturală, educațională și antreprenorială; consolidarea parteneriatelor în domeniul tineretului între instituțiile statului, organizațiile societății civile și consiliile locale de tineret de la nivel local, regional și național, pentru a *implementa proiecte comunitare și complementare*; *dezvoltarea infrastructurii* pentru activitățile de tineret prin parteneriatul public – privat; crearea oportunităților de petrecere a timpului liber pentru tineri prin instrumente de *stimulare a voluntariatului, liderismului și activismului civic* al tinerilor.

Călăuzindu-ne de Scara cu privire la participarea tinerilor, elaborată de savantul american Roger Hart, pentru a reprezenta puterea cetățenească a tinerilor, consfințită de „Carta Europeană privind Participarea Tinerilor la Viața Locală și Regională”, elaborarea și implementarea, în parteneriat cu tinerii, a Programului „Ialoveni – Capitala Națională a Tineretului 2013 și 2016”, relevă

chintesența *Strategiei pentru Dezvoltarea Politicilor de Tineret în raionul Ialoveni pentru anii 2013 – 2017*, axată pe realizarea obiectivelor, printr-un ansamblu de activități care au impulsionat colaborarea eficientă și parteneriatul durabil al Primăriei Ialoveni și Consiliul Raional Ialoveni cu Ministerul Tineretului și Sportului, Consiliul Național al Tineretului și Fundația Est-Europeană din Moldova. Sunt actorii care au oferit suport tinerilor pentru realizarea ideilor ingenioase prin Programul „Fondul pentru Tineri Ialoveni” – soluția investiției inteligente în dezvoltarea locală sustenabilă și durabilă a structurilor și acțiunilor pentru tineret. Această platformă de cooperare a consolidat și motivat Rețeaua consiliilor locale de tineret, Rețeaua ONG-urilor prestatoare de servicii prietenoase tinerilor și Rețeaua echipelor de inițiativă civică a tinerilor. Importanța și oportunitatea proiectului „Capitala Tineretului” constă în faptul că am reușit să trecem de la un management bazat pe acțiuni la „noul management” bazat pe rezultate, soluții creative și indicatori de performanță, conform obiectivelor strategice: **I. Facilitarea accesului tinerilor la educația nonformală și la informare:** 1. *Concursul „Duelul intelectual între tinerii inteligenți din r-nul Ialoveni și mun. Chișinău”*; 2. *Concursul de Inteligență „Ce ? Unde ? Când ?”* între tinerii din r-nul Ialoveni, Hîncești și Cimișlia; 3. *Proiectului „DigiKidz”, Școala de Vară în domeniul IT pentru elevii claselor a XI – a și a XII – a din cele 15 licee teoretice din raionul Ialoveni.* **II. Dezvoltarea serviciilor de sănătate și protecție socială pentru tineri:** 4. *Proiectul: „Integrarea socială a tinerilor cu dizabilități prin dezvoltarea unei întreprinderi sociale”*. Cantina de ajutor social din comuna Răzeni, fondată de A. O. „Eco-Răzeni”, care instruieste și angajează în câmpul muncii tinerii cu dizabilități din localitățile țării. 5. *Târgul Locurilor de Muncă Vacante – Târg de Cariere pentru Tineri*, cu ghidarea a 100 de tineri în carieră și familiarizarea cu oportunitățile de studiere și absolvire a cursurilor profesionale. 6. *Ziua Internațională a Tineretului. Festivitatea „Ziua ușilor deschise ale Centrului de Sănătate Prietenos Tinerilor „Avante”, „Costești”,* care a prezentat rezultate remarcabile în domeniul educației și sănătății sexual-reproductive a tinerei generații. 7. *Festivalul Național de Teatru Social: „Fii actor, nu spectator”!*, cu participarea echipelor de teatru din toate raioanele țării. **III. Participarea tinerilor la viața publică și promovarea cetățeniei inteligente și active:** 8. *Forumul de Iarnă al Tinerilor*, cu elaborarea planului de acțiuni pentru anul 2016 și analiza situației tinerilor pentru a stabili prioritățile pentru finanțare din partea Fondului pentru Tineri și a Consiliului Raional Ialoveni. 9. *Implementarea Programului: „Fondul pentru Tineri Ialoveni”. Desfășurarea Rundei de Primăvară de Granturi Mici pentru Tineri*, cu finanțarea și implementarea a 24 de proiecte în 15 localități, cu un buget total de 105 000 lei. 10. *Clubul Tinerilor Lideri Comunitari* – un atelier de analiză, raportare intermediară și monitorizare a implementării celor 24 de proiecte din 15 localități din Runda de Granturi Mici pentru Tineri. 11. *Gala Bunelor Practici „Instrumente de participare a tinerilor la dezvoltarea comunității”*, la care au participat finaliștii celor 24 de proiecte din Runda de Granturi Mici a Fondului pentru Tineri Ialoveni, dar și echipele Fondului pentru Tineri Rîșcani, Florești, Varnița, Anenii Noi. 12. *Implementarea Programului „Fondul pentru Tineri Ialoveni”. Desfășurarea Rundei de Toamnă de Granturi Mici pentru Tineri*, cu finanțarea și implementarea a 26 de proiecte în 13 localități, cu un buget total de 199 200 lei. 13. *Desfășurarea Săptămânii Naționale a Voluntariatului în raionul Ialoveni*, care a cuprins 3 campanii: *campania de salubritate a locurilor publice, campania de informare și sensibilizare a tinerilor*, precum și *campania de organizare a alegerilor pentru crearea consiliilor locale de tineret*. 14. *Festivalul Raional al Tinerilor Activi*, cu totalizarea rezultatelor „Capitala Tineretului 2016” și cu desemnarea prin concurs a 10 premianți pentru exelență civică. **IV. Facilitarea accesului tinerilor la programe de cultură și agrement:** 15. *Festivitatea de Inaugurare a Proiectului „Ialoveni – Capitala Națională a Tineretului”*, cu participarea tinerelor talente din raion și din țară. 16. *Festivalul de Folclor „Ișnovăț - Botna - Botnișoara”*, cu participarea și promovarea formațiilor artistice de tineret. 17. *Concursul Național de Interpretare Artistică „Cris-*

tale Sonore”, cu participarea a peste 70 de tineri talentați din Călărași, Drochia, Cantemir, Bălți, Ungheni, Strășeni, Hîncești, Ialoveni. Participanții au concurat la 9 secțiuni: pian, vioară, chitară, flaut, clarinet, saxofon, trompetă, nai, acordeon. **V. Consolidarea capacităților instituționale în domeniul tineretului:** 18. *Conferința Națională „Consolidarea capacităților Rețelei Naționale a Consiliilor Locale de Tineret”*, cu elaborarea regulamentului privind organizarea și funcționarea consiliului local de tineret. 19. *Conferința Consiliului Național al Elevilor*, care au studiat bunele practici în domeniul politicilor de tineret ale raionului Ialoveni. 20. Concursul pentru Secțiunea „Personalitatea Anului în Domeniul Tineretului”, în cadrul Concursului Raional „Topul Personalităților”. 21. *Atelierele de instruire: „Managementul Programului de Granturi al Fondului pentru Tineri Ialoveni”*, cu instruirea tinerilor din localitățile raionului despre Ghidul de finanțare, Formularul de aplicare și Calendarul Concursului de finanțare pentru rundele de granturi. 22. *Vizite de studiu – schimb de bune practici și experiențe în domeniul politicilor de tineret* între raioanele Ialoveni, Soroca și Florești. 23. „Consolidarea Rețelei Consiliilor Locale de Tineret din Raionul Ialoveni – platformă de comunicare și participare a tinerilor la dezvoltarea comunității” [9]. Subliniem că programul „Capitala Națională a Tineretului” contribuie la realizarea principiilor Strategiei Naționale de Descentralizare [4], pentru că tinerii cetățeni beneficiază de servicii de calitate, prin acel transfer de abilități, competențe, finanțe și resurse de la instituțiile de nivel central către cele de nivel local. Este relevant și principiul subsidiarității, că centrele prestatoare de servicii prietenoase tinerilor ale APL sunt alături de tineri. Prin urmare, dezvoltarea locală are loc prin participarea tinerilor în managementul și gestionarea eficientă a resurselor.

În calitatea mea de coordonator al Programului „Ialoveni – Capitala Națională a Tineretului 2013 și 2016”, propun următoarele *recomandări* autorităților APL care vor să participe la competiție pentru a obține titlul de „Capitală a Tineretului”: să studieze cu atenție „Carta Albă a Comisiei Europene *Un nou elan pentru tineretul european*”, „Carta Europeană privind Participarea Tinerilor la Viața Locală și Regională”, Strategia Națională de Dezvoltare a Sectorului de Tineret 2020 și Legea cu privire la tineret; să manifeste o abordare inovativă a activităților pentru tineret din perspectiva drepturilor omului și a managementului bazat pe rezultate; să fie creativi și ingenioși pentru a propulsa noi idei de proiecte; să descopere care sunt cei mai puternici stimuli care îi motivează pe tineri să participe; să sporească calitatea comunicării eficiente și cooperării durabile cu partenerii pentru dezvoltare; să identifice și să promoveze tinerii lideri veritabili care inspiră comunitatea și modelează echipe performante de tineri activi, pentru a le susține inițiativele; să identifice necesitățile reale ale tinerilor și să presteze servicii de calitate pentru a soluționa aceste probleme; să identifice și să consulte specialiștii versați în domeniul tineretului; să consolideze o rețea de structuri precum sunt consiliile locale de tineret, grupurile de inițiativă civică ale tinerilor, asociațiile obștești, echipele de voluntari, cluburile pe interese, mass-media și centrele de resurse pentru tineri.

În concluzie, deducem că beneficiile și avantajele Programului „Capitala Națională a Tineretului” în dezvoltarea durabilă a localităților și a afirmării tinerilor sunt evidente prin: implementarea documentelor de politici europene și naționale; potențarea tinerilor ca agenți ai schimbării și consultarea lor în elaborarea, implementarea și monitorizarea documentelor locale de politici publice și a bugetului local: strategia de dezvoltare socioeconomică a localității, strategia locală pentru tineret, planul de acțiuni pentru tineret; aplicarea unui management integrat și structurat cu abordarea transversală a politicilor de tineret prin cooperarea și parteneriatul actorilor statului și sectorului asociativ în domeniile: politico-administrativ, social, economic, cultural, educațional, atât la nivel local, raional cât și național; sporirea participării publice a tineretului la dezvoltarea durabilă a comunității prin antrenarea lor la scrierea și realizarea proiectelor complementare cu impact; menținerea sustenabilității programelor și structurilor

pentru tineret cu suportul donatorilor externi; concentrarea de resurse financiare și materiale, naționale și locale în asigurarea investițiilor pentru dezvoltarea infrastructurii prin parteneriatul public – privat; promovarea principiilor guvernării eficiente, transparente și democratice, precum și a unei societăți civile responsabile care promovează cetățenia inteligentă și activă.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la tineret nr. 215 din 29. 07. 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 315 – 328 din 23. 09. 2016.
2. Legea voluntariatului nr. 121 din 18. 06. 2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 179 – 181 din 24. 09. 2010.
3. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32 - 35 din 09.03.2007.
4. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012 – 2018, nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143 - 148, din 13.07.2012.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1006 din 10. 12. 2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 400 – 403 din 31. 12. 2014.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 158 din 12. 03. 2010 cu privire la implementarea Legii voluntariatului nr. 121 din 18. 06. 2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49 – 52 din 16. 03. 2012.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1213 din 27. 12. 2010 privind aprobarea unor măsuri de susținere a activităților pentru tineret. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 18 – 21 din 03. 02. 2011.
8. Planul anual de acțiuni al Ministerului Tineretului și Sportului pentru anul 2017. [On-line]:
<http://www.mts.gov.md/sites/default/files/document/attachments/planmts2017definitivat_0.pdf>
9. Raport cu privire la implementarea proiectului „Ialoveni – Capitala Națională a Tineretului 2016”. [On-line]:
<<http://www.mts.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raportactiuni2016.pdf>>
10. Capitala Europeană a Tineretului. [On-line]:
<<http://www.europeanyouthcapital.org/>>
11. Capitala Națională a Tineretului. [On-line]:
<<http://www.mts.gov.md/content/capitala-nationala-tineretului-2017>>

Recenzent: Ion DULSCHI, doctor, conferențiar universitar

ATELIERUL nr. 2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

FENOMENUL ACADEMIC ÎN CONTEXT UNIVERSAL

Alexandru ROMAN,
doctor habilitat în științe istorice,
profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The analysis undertaken offers an overall scientific and in this context is on examining their consecutive development academy fenomen, providing an overview of the conceptual evolution of the this fenomen.

This article examines the etymology of the word derives from the Greek Akademia. Later, modern Academies appear in Italy. The article includes a holistic literature and documents of the fenomen Academy in Europe. The Slav-Greek-Latin Academy (or Vasilian) from Iasi (1640) created by the ruler of Moldova, Vasile Lupu, also becomes extremely important.

In the modern epoch, the Academy of Public Administration was founded 24 years ago according to Decree No. 73 of May 21, 1993.

Sunt onorat și copleșit de un sentiment de satisfacție să particip la prezentul for științific consacrat Zilei Academiei, precum și celor 24 de ani de la fondarea acestei instituții academice de unicat în domeniul științei administrative și funcției publice din Republica Moldova, în cadrul căreia am activat plenar circa un deceniu și jumătate (anii 1995 – 2010) în diverse funcții manageriale, administrative și didactice. Renumitul prozator, dramaturg și medic rus, A. P. Cehov (1860–1904) menționa în contextul caracteristicii fenomenului academic științific universal, că „știință națională nu există, cum nu există o tăbliță de înmulțire națională”, așa și știința administrației este o componentă viabilă a științei politice și administrative în ansamblu. Știința, prin esența sa, este universală, care transgresează hotare geografice și temporale.

Academia propriu-zisă reprezintă o instituție de cercetare științifică sau o instituție de învățământ superior. Etimologia termenului „Academie” își are originea la școala filosofică fondată de marele filozof al antichității, renumitul Platon (427-347 î. Hr.), care acum aproape circa două milenii și jumătate, după ce a călătorit prin Italia și Sicilia, în anul 387 î. Hr., a organizat la Atena superba sa Academie, cel mai important centru de cultură al Greciei. În această primă școală tinerii puteau să învețe sistematic politica și știința, care reprezintă un început de bun augur în cadrul civilizației umane în context universal. Denumirea provine de la numele lui Akademos, eroul protector al Atticii și proprietarul unui parc, aflat la porțile Atenei, unde într-o parte a lui se practica exerciții fizice, - de aici era și transferul de sens de la gymnasium, teren de gimnastică, la gimnaziul din învățământul modern. Aici marele Platon a predat gratuit, fără nicio recompensă sau remunerare, trei decenii consecutive lecțiile sale, considerat pe bună dreptate culmea filozofiei antice grecești. Fiind un celebru filozof idealist obiectiv și coerent, a devenit

întemeietorul primei școli filozofice din antichitate, numită cu celeritate și „*Academia lui Platon*”, care a existat circa un mileniu.

În ansamblul lor, scrierile lui Platon, divizate în 3 grupe tematice, inclusiv a dialogurilor, consacrate atingerii unui înalt grad de moralitate; teoria cunoașterii și a problemelor de logică, dialectică etc., care în conceptul gândirii lui social-politice avea în vedere capacitatea filozofilor de a înțelege și conduce statul. Pentru acest scop nobil s-a presupus organizarea unui sistem integru de instruire a viitorilor conducători ale diverselor organizații statale, ce reprezenta un început de bun augur, preluat de către instituțiile academice de profil și promovat de acestea în spațiu și timp, de-a lungul secolelor în întreaga lume.

Astfel, fenomenul academic își are geneza în cadrul primei civilizații europene înalt dezvoltate – a celei grecești, care a cunoscut o evoluție ascendentă, apoi în civilizația romană, cea a republicilor italiene și a altor entități statale din Europa. Instituțiile academice în contextul lor universal au fost și continuă să fie de cel mai divers gen de organizare structurală și funcțională. Se considera însă la începuturile creștinismului că Academia a devenit un simbol al menținerii vechilor credințe și sisteme de gândire ale păgânismului, iar în acest context prima Academie de la Atena a fost desființată în secolul al VI-lea d. Hr. de împăratul bizantin, renumitul legislator și codificator de legi Iustinian cel Mare (deși primul calendar devenit universal al lui C. Iulius Cezar, implementat, de asemenea, până la apariția creștinismului, a servit omenirea mai bine de o mie și 600 de ani, și continuă să mai fie practicat în activitatea cotidiană a unei părți a Bisericii Ortodoxe Creștine).

În Europa secolelor XV–XVI au fost instituite mai multe societăți științifice, numite academii. Primele instituții academice au fost organizate în anul 1443 – *Accademia Alfonsiana di Napoli*, în 1459 – *Accademia Platonica di Firenze*, ce a funcționat până în 1529, *Accademia della Crusca* (1583), etc. Printre academiile moderne sunt cele întemeiate mai apoi tot la Florența (din 1582), Paris (1635), Berlin (1700), Petersburg (1724). Inițial aceste instituții academice aveau în vizor doar cercetările umanistice, iar din sec. XVII se completează și cu cele din sfera științelor exacte. Astfel, în context universal Academii s-au creat în Italia în timpul Renașterii, apoi în Franța (sec. XVII), Rusia (sec. XVIII) și în alte numeroase țări ale lumii. Succint vom reitiera doar că în Europa din a doua jumătate a sec. XVII în general apar o serie de instituții științifice academice susținute de stat. Dintre acestea putem numi Societatea Regală Londoneză (1662), Academia de Științe Franceză (1665), Academia de Științe Prusacă din Berlin (1700), Academia de Științe din Rusia (1724), ultima fiind fondată în capitala imperială de la Sankt Petersburg, Societatea Regală din Dublin, etc. Membru al Academiei de la Berlin curând devine savantul domnitor Dimitrie Cantemir – primul academician din Moldova al unei academii europene de mare prestigiu. Prima academie dedicată exclusiv științelor în general și celor ale naturii în particular a fost *Academia di Lincei* apărută la Roma în anul 1603. Ulterior, în 1652 a fost fondată *Academia Naturae Curiosorum*, căreia în 1687 împăratul Leopold I i-a oferit epitetul de *Academie Leopoldină*, oferindu-i totodată statutul de Academie de științe a Sfântului Imperiu Roman.

Geneza fenomenului academic în spațiul mioritic moldav se afirmă în prima jumătate a sec. XVII, când a fost creată Academia Slavo-Greco-Latină, numită și Vasiliană în calitate de prima instituție de învățământ superior din Moldova, fondată de către domnitorul Vasile Lupu (1634 – 1653). Fiind inițial cu predarea în limbă slavonă și latină, iar ulterior, în limba greacă, ea își avea sediul la biserica „Treii Ierarhi” din Iași, întemeiată în anul 1640 de acest domnitor și mare filantrop al culturii [1]. Această primă instituție de acest gen a fost organizată după modelul Academiei Movilene din Kiev (creată de exarhul moldovean, mitropolitul Petru Movilă), de unde i-au și fost trimiși profesori. Fiind numită și Școala mare domnească, ea a avut un rol important în dezvoltarea culturală a Moldovei, funcționând în capitala Țării Moldovei, ce era cel mai mare

oraș în acele vremuri de restriște.

Scopul principal al domnitorului a fost înzestrarea capitalei sale cu o școală de studii înalte care să pregătească tineri pentru dregătoriile țării, adică *funcționari de stat* de cel mai divers rang. Urmărind oportunitatea ca feciorii Moldovei să se poată pricopsi cu învățatură administrativă de înaltă calitate acasă, nu numai în academiile străine din Polonia (inclusiv: Camenița, Liov sau Lemberg, Cracovia, unde tinerii ieșeni mergeau încă de pe vremea lui Alexandru cel Bun), care era la acel moment principalul centru de studii frecventat de tinerii din înalta societate moldovenească, Vasile Lupu „*cu hire împărătească mai mult decât domnească*”, precum i-a zis cronicarul Miron Costin, a blagoslovit înființarea la splendida sa ctitorie, biserica Trei Ierarhi, a unei școli Domnești sau „*Academie (Vasiliană)*”, *inspirată de Academia fondată de Mitropolitul Petru Movilă la Kiev*. Domnitorul Moldovei a decis la 6 mai 1639, crearea Academiei pentru pregătirea cadrelor necesare dregătoriilor țării, dotată și cu o tipografie (apropo, de asemenea în luna mai, dar peste trei secole și jumătate a luat naștere actuala Academie de Administrare Publică). La prima etapă de activitate Vasile Lupu a adus de la Kiev și dascăli (călugări) îndrumați de teologul Sofronie Poceațki, profesor de retorică al Academiei ucrainene, și conducător al tipografiei din Lavra Pecerska. Venit în Moldova, acesta a devenit egumen la Trei Ierarhi, dar și conducătorul Academiei Vasiliene și al primei tipografii moldovenești [2].

Astfel, domnitorul-fondator al primei Academii moldovenești întreținea relații politico-diplomatice cu diverse forțe statale din Estul Europei. El a susținut legături diplomatice cu Rusia Moscovită prin rezidentul rus la Iași A. Ordin-Nașciokin. Pentru a evita incursiunile cazacilor Vasile Lupu a acceptat să-și căsătorească fiica, domnița Ruxanda, cu Timuș, fiul hatmanului B. Hmelnițki.

Conform cunoscutului călător de atunci pe meleagurile noastre, Paul de Aleppo, „*alături de această școală, același domn a pus să se construiască o baie publică menită să contribuie cu veniturile ei la întreținerea școlii*”, care a funcționat în capitala țării sub diferite forme peste 2 secole și jumătate. În prima instituție academică din Moldova s-a învățat mai mulți ani retorică, dialectică (logică), catehism, aritmetică, limbile slavă, latină, greacă etc., devenind o renumită școală umanistă în Europa de Est. Printre cele mai marcante personalități care au studiat aici se numără Dimitrie Cantemir - unul dintre iluștrii absolvenți ai Academiei înființate de Vasile Lupu, precum și marele om de stat și diplomat, Nicolae Miclescu spătarul, mitropolitul Moldovei Dosoftei ș. a.

Însă Academia a avut o soartă cruntă, căci doar peste un deceniu hoardele agresive ale tătarilor din Crimeea au năvălit pe neașteptate, împreună cu cazacii zaporojeni ai lui Bogdan Hmelnițchi, în 1650, asupra Țării Moldovei, incendiind capitala, care „*în cenușă s-au prefăcut*”, *pârjolul nimicitor cuprinzând și biserica Trei Ierarhi, tipografia și renumita ei Academie. Precum au descris cronicarii acest eveniment devastator, „capitala a fost crunt prădată și pârjolită împreună cu toată țara*” [1].

Ulterior, drept continuitate a primei instituții academice din Moldova, *Academia Domnească din Iași, a fost refondată de către domnitorul Antioh Cantemir în anul 1707*, care a continuat simbolic cauza Academiei Vasiliene medievale. La realizarea acestui important obiectiv și-a adus o contribuție deosebită Patriarhul Ierusalimului Hrisant Notara, imediat după urcarea pe scaunul patriarhal din 8 februarie 1707. O nouă reorganizare a acestei academii a fost realizată în 1714 de domnitorul fanariot Nicolae Mavrocordat, de asemenea, cu suportul direct al patriarhului Hr. Notara, care nominal și era conducătorul instituției. Mai târziu, în noile condiții istorice principalul reformator al Academiei a fost Grigore al III-lea Ghica (1776), care a modernizat-o pentru a concura cu universitățile europene. Studiile erau realizate în limba greacă și pentru cea mai mare parte a secolului al XVIII-lea au fost practic aristotelice. Astfel, noua Academie Domnească avea ca principală limbă de predare greaca (antică și modernă), fiind considerată drept cea mai

potrivită pentru studierea vechii filosofii și a științelor. Înainte ca saloanele guvernante de la Iași să fie cucerite de franceză, greaca era limba de conversație a societății înalte din Moldova. Începând din anii 1760 o serie de personalități marcante au introdus în Academie studiul științelor naturale și al filozofiei moderne, traducând și adaptând cu acest scop diverse manuale europene.

Academii, în sensul vechi al cuvântului, de asemenea, fuseseră înființate în Muntenia (Valahia), la București, în 1694 și alte țări europene. Astfel, domnitorul Constantin Brâncoveanu a început activitatea acestei instituții academice, limba căreia de studiu era, de asemenea, greaca, limba universală a culturii în lumea ortodoxă. Printre cei mai merituoși audienți ai Academiei de-a lungul timpului s-au numit: Nicolae Bălcescu, Ion I. C. Brătianu, Take Ionescu, viitorul academician C. A. Rosetti, ș.a. O parte dintre absolvenți au devenit, mai apoi, profesori, inclusiv: Tudor Arghezi, Dimitrie Bolintineanu, Cezar Bolliac, Henri Coandă, Barbu Ștefănescu Delavrancea, Gala Galaction, Dimitrie Gusti, Spiru Haret, Bogdan Petriceicu Hașdeu și regretabila sa fiică Iulia Hașdeu, Ion Heliade Rădulescu, Nicolae Iorga, Simion Mehedinți, Anton Pann, Vasile Pârvan, Camil Petrescu, George Topîrceanu, etc. [3].

Aceste prime instituții academice de la București și Iași, ceva mai târziu s-au transformat în primele universități naționale. Deși Academia Domnească în general nu oferea diplome academice standard, ci doar *diplome care certificau faptul că posesorul lor era demn de a purta „numele de om învățat”*, aceasta îi oferea purtătorului posibilitatea de a îndeplini diverse funcții administrative în cadrul Imperiului Otoman și în Principatele Dunărene [3].

Însă în anul 1821 Academia Domnească din Moldova a fost lichidată printr-un ordin al sultanului turc, ca urmare a activității organizației patriotice elene din cadrul ei [1]. Situația politică controversată din perioada respectivă au făcut ca o altă academie să nu mai existe aici până în 1835, când a fost înființată Academia *Mihăileană*. Noua instituție academică, creată la inițiativa domnitorului Mihail Sturza (de aici și numele de mihăileană), era o școală de studii înalte în capitala de la Iași.

Academia Mihăileană este prima instituție modernă de învățământ superior din Moldova (1835 - 1847), prin eforturile lui Gheorghe Asachi și a altor savanți ai vremii. Aici se țineau cursuri de istorie, drept, chimie, matematică și arhitectură, instituția fiind precursora a Universității din Iași. Printre cei mai valoroși profesori ai Academiei se evidențiau Simion Bărnuțiu, filosof și jurist, Damaschin Bojincă, profesor, politician și istoric, Ion Ghica, politician, diplomat și scriitor, Dimitrie Gusti, scriitor și politician, profesor, Mihail Kogălniceanu, politician și istoric ș. a. În acest context, premegător apariției Academiei Române, s-au înființat mai multe societăți culturale, precum cele de la Brașov (1821), București (1844), Cernăuți (1862) etc. Succesorii lor au încurajat ideea înființării unui institut central care să reunească cele mai importante personalități culturale ale României, după modelul academiilor occidentale.

Unirea Principatelor de la 24 ianuarie 1859 și constituirea noii entități statale denumite *Țara Principatelor Unite Moldova și Valahia* a creat premisele necesare pentru punerea în practică a ideii înființării Academiei Române. Astfel, intelectualii români erau convinși că unitatea politică nu era posibilă fără o unitate culturală. De rând cu alte personalități marcante, Ioan Maiorescu propunea, deja în 1860, să creeze „o societate academică care să concentreze activitatea erudiților români... pentru cultura limbii, pentru scrisul istoriei naționale”. Deși acest proiect nu s-a materializat atunci, însă fiul său, Titu Maiorescu, foarte curând avea să ia parte la înființarea noii academii naționale.

Proiectul statutului a fost elaborat în anul 1860, după care a urmat o perioadă de pregătire și s-au făcut primele donații. La propunerea lui C. A. Rosetti, locotenența domnească a aprobat la 1 aprilie 1866 regulamentul pentru *formarea Societății Literare Române*. Acest Regulament

prevedea formarea noii societăți academice cu sediul central la București și numirea membrilor ei de către Ministerul Instrucțiunii și Cultelor. Ultimii urmau să reprezinte toate regiunile țării nou create și diaspora respectivă, inclusiv: 7 membri din vechiul regat, printre care se regăseau Vasile Alecsandri, Costache Negruzzi, Ion Heliade Rădulescu, C. A. Rosetti ș. a., la care în 1867 s-a alăturat Titu Maiorescu, etc.; 3 din Transilvania și 3 din Basarabia (Alexandru Hașdeu, Constantin Stamati și Ioan Străjescu). Prima ședință organizatorică s-a ținut un an mai târziu, la 1/13 august 1867, unde a fost decisă adoptarea numelui de *Societatea Academică Română*. Membrii fondatori inițiali li s-au mai adăugat încă 3 personalități marcante, printre care erau Ștefan Gonata, Alexandru Roman ș. a. În total, numărul membrilor fondatori a ajuns la 25. Instituția nou fondată a fost pentru început o societate națională enciclopedică. Ea a devenit reprezentativă pentru spiritualitatea română, reunind oameni de cultură din țară și apoi din întreaga lume. La 30 martie 1879, printr-o lege specială, Societatea Academică Română a fost decretată instituție națională cu numele actual de *Academia Română*.

În Moldova din interfluviul Nistru-Prut, devenită către mijlocul sec. XX RSSM (azi R. Moldova), de asemenea, s-au dezvoltat în timp în organizații care au ajuns să fie recunoscute de stat și de societate. Societățile academice au servit drept cadru de prezentare a lucrărilor academice (acest rol este preluat în prezent de publicațiile academice), precum și ca modalitate de susținere a cercetărilor.

În prezent, academiile naționale sunt entități organizaționale, finanțate în majoritatea cazurilor de stat, și care sunt abilitate cu coordonarea cercetărilor disciplinelor academice. Statutul oficial al academiilor diferă de la țară la țară. În Republica Moldova, rolul Academiei de Științe fondată la 12 iunie 1946 este unul mai pregnant, fiind coordonatorul plenipotențiar în domeniul științei și inovării, consultantul științific al autorităților publice. Substratul istoric constituie o premisă esențială în apariția, consolidarea și dezvoltarea științei.

Fondarea Academiei de Administrare Publică acum aproape un sfert de secol, conform Decretului prezidențial Nr. 73 din 21 mai 1993 cu privire la crearea Academiei de Studii în Domeniul Administrației Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, și respectiv, instituirea învățământului superior în domeniul administrației publice, a primit o apreciere pozitivă în primele studii publicate încă în a. 90 ai secolului XX [4, pag. 29. La 12 februarie 2003, prin alt Decret prezidențial, instituția și-a schimbat statutul, devenind Academie de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, care în anul 2014 revine sub egida Guvernului. În cei 24 ani de activitate, Academia a parcurs o evoluție calitativ nouă, fiind considerată un centru elită de promovare a politicii de stat în domeniu, de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

În virtutea tradițiilor și a experienței acumulate în statele est-europene, drept consecință a autodizolvării URSS, instituțiile specializate în domeniul funcției publice și a serviciului public au primit forma Academiei pe lângă șeful statului. Astfel, în Republica Bielarus, precum și în Republica Moldova (anii 2003 - 2014) funcționează Academii de Administrare Publică pe lângă Președintele țării; în Federația Rusă – Academia Serviciului Public pe lângă Președintele Rusiei¹; în Ucraina – Academia Națională de Administrare Publică pe lângă Președintele țării (în componența căreia funcționează 4 Institute regionale), etc.

Primii rectori ai AAP au elaborat și publicat diverse studii despre geneza, constituirea și evoluția Academiei, argumentând oportunitatea creării instituției și analizând etapele parcurse

¹ Personal cunosc bine problemele structurale și funcționale din cadrul Academiei Serviciului Public pe lângă Președintele Rusiei, unde am avut posibilitatea să-mi efectuez post-doctoratul, susținând la 07.05.1992 teza de doctor habilitat în științe istorice în problema sistemelor administrative comparate din Basarabia și Transnistria perioadei interbelice.

până în prezent din cadrul procesului consolidării noului sistem specializat de pregătire a corpului de funcționari publici și unele totaluri de activitate în acest domeniu important. Astfel, rectorul M. Platon, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar, a semnat cartea *Un deceniu de împliniri* (anul 2003), în care se apreciază rolul decisiv al instituirii Academiei care era „o instituție statală de învățământ postuniversitar și superior, de investigații științifice în domeniul teoriei și practicii administrației de stat...”, [5]. Apoi rectorul Academiei A. Roman, doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar, a elaborat și publicat către aniversarea de un deceniu și jumătate a Academiei studiul *La cumpănă de ani*, care conține concluzia autorului precum că atunci „când pe arena sistemului educațional din spațiul postsovietic al Europei de Sud-Est a apărut prima în Moldova Academie de Administrare Publică, ... acest eveniment reprezintă o continuitate a tradițiilor academice milenare din Europa [8]. Pentru prima dată a fost publicat și studiul bibliografic *Profesorii Academiei* [6], ce include circa 90 de schițe biografice [6].

La confluența secolelor XX și XXI în Republica Moldova au fost create instituții de învățământ superior specializat – *Academia militară „A. I. Cuza”*, *Academia de muzică „Gavriil Muzicescu”*, (oct. 1993), *Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”* (27.05.1995), *Academia de Studii Economice din Moldova (ASEM)* (25.09. 1991), *Academia Teologică din Chișinău* (11.10.1993), etc. [4, pag. 28-29]. Instituții academice specializate de gen divers au fost create și în multiple state ale lumii, inclusiv: *Academia Diplomatică internațională* de la Paris /1926/, unul din președinții căreia era renumitul diplomat N. Titulescu, *Academia Cinematografică din SUA* /1927/.

BIBLIOGRAFIE

1. Bârsănescu, Ștefan. *Academia Domnească din Iași. 1714 - 1821*, București: Editura de Stat Didactică și Pedagogică, 1962.
2. Camariano-Cioran, Ariadna, *Academii domnești din București și Iași și profesorii lor*, Thessaloniki: Institutul de studii balcanice, 1974.
3. Camariano-Cioran, Ariadna. *Les Academies princières de Bucarest et de Jassy et leurs professeurs*, Thessaloniki : Institute for Balkan Studies, 1974.
4. Chișinău. *Enciclopedie*. Chișinău, 1997, 577 p.
5. Platon M. *Un deceniu de împliniri*. Chișinău, 2003, 207 p.
6. *Profesorii Academiei*. Coordonator de ed. – A. Roman, profesor universitar, Ch.: AAP, 2008, 230 p.
7. Roman A. *Academia de Studii în Domeniul Administrației Publice de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, în Chișinău*. *Enciclopedie*. Chișinău, 1997, 577 p.
8. Roman A. *La cumpănă de ani. 15 ani de la fondarea Academiei de Administrare Publică*. Chișinău: AAP, 2008, 170 p.

EFFICIENCY OF TECHNOLOGY AND R&D IN CONTEMPORARY WORLD

Nicolae ȚĂU,
doctor habilitat, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The International Economic Relations and globalization of the world economy involves the rise of new centers of knowledge – and technology-intensive industries (KTI). The United States continues to be a leader in these industries, China, Mexico, Germany, South Korea, Malaysia, and other developing economies have vigorously pursued national innovation policies in an effort to become major producers and exporters of KTI goods and services. Advances in science and technology (S&T) have enabled companies to spread KTI activity to more locations around the globe and to develop strong interconnections among geographically distant entities.

Keywords: *knowledge technology-intensive industries, very long term, invention, innovation and diffusion, product innovation, process innovation, science and technology.*

Globalization of innovation grows in the countries of knowledge economy, it enhances competitiveness and it creates a prosperous future for the state. This is why innovation features prominently in the ten priorities of the development of the economy of the country.

For the scientist, technological advance occurs over a theoretical time period called the **very long run**, which can be as short as a few months or as long as many years. **Very long run** is a period in which technology can change and in which firms can develop and offer entirely new products. Recall that in four market models: pure competition, monopolistic competition, oligopoly, and pure monopoly, the short run is a period in which technology, plant, and equipment are fixed; in the long run, technology is constant but firms can change their plant sizes and are free to enter or exit industries. In contrast, the very long run is a period in which technology can change and in which firms can develop and offer entirely new products. Technological advance shifts an economy's production possibilities curve outward, enabling the economy to obtain more goods and services. Technological advance is a three-step process of invention, innovation, and diffusion.

The basis of technological advance **is invention**: *the discovery of a product or process through the use of imagination, ingenious thinking, and experimentation and the first proof that it will work.* Invention is a process, and the result of the process is also called an invention. Invention usually is based on scientific knowledge and is the product of individuals, either working on their own or as members of corporate R&D staffs.

Innovation draws directly on invention. While invention is the "discovery and first proof of workability," **innovation** is the first successful commercial introduction of a new product, the first use of a new method, or the creation of a new form of business organization. Innovation is of two types: **product innovation**, which refers to new and improved products or services; and **process innovation**, which refers to new and improved methods of production or distribution. Innovation is a major factor in competition, since it sometimes enables a firm to leapfrog competitors by rendering their products or processes obsolete.

Innovation needs not to weaken or destroy existing firms. Aware that new products and processes may threaten their survival; existing firms have a powerful incentive to engage continually in R&D of their own. Innovative products and processes often enable such firms to maintain or increase their profits. The introduction of aluminum cans by Reynolds, disposable contact lenses by Johnson & Johnson, and scientific calculators by Hewlett-Packard are good examples. Thus, innovation can either diminish or strengthen market power.

Diffusion is the spread of an innovation through imitation or copying. To take advantage of new profit opportunities or to slow the erosion of profit, both new and existing firms emulate the successful innovations of others. Years ago McDonald's successfully introduced the fast-food hamburger; Burger King, Swiss Chalet, and other firms soon copied that idea. Hertz greatly increased its auto rentals by offering customers unlimited mileage, and Avis, Budget, and others eventually followed. Daimler Chrysler profitably introduced a luxury version of its Jeep Grand Cherokee; other manufacturers, including Acura, Mercedes, and Lexus, countered with luxury sport-utility vehicles of their own. In each of these cases, innovation has led eventually to widespread imitation, - this, to diffusion.

Innovation becomes the key driver of productivity growth and rising prosperity especially for advanced economies as there is no limit to new ideas and ways of doing things. Yet like other growth drivers discussed above, the manner in which innovation can be catalyzed in different industries and areas will differ. What is required is a holistic approach that encompasses rewards (incentives and financing), capabilities (analytic and scientific skills), attitudes (acceptance of change and risk), and access to information (dispersing knowledge and widespread tinkering).

Although substantial gains can be obtained by improving institutions, building infrastructure, reducing macroeconomic instability, or improving human capital, all these factors eventually seem to run into diminishing returns. The same is true for the efficiency of the labor, financial, and goods markets. In the long run, standards of living can be enhanced only by technological innovation. Innovation is particularly important for economies as they approach the frontiers of knowledge and the possibility of integrating and adapting exogenous technologies tend to disappear. Although less-advanced countries can still improve their productivity by adopting existing technologies or making incremental improvements in other areas, for those that have reached the innovation stage of development, this is no longer sufficient for increasing productivity.

Firms in these countries must design and develop cutting-edge products and processes to maintain a competitive edge. This requires an environment that is conducive to innovative activity, supported by both the public and the private sectors. In particular, it means sufficient investment in research and development (R&D), especially in the private sector; the presence of high quality scientific research institutions; extensive collaboration in research between universities and industry; and the protection of intellectual property. Amid the present economic uncertainty, it will be important to resist pressures to cut back on R&D spending - both at the private and public levels - that will be so critical for sustainable growth going into the future.

Business sophistication is conducive to higher efficiency in the production of goods and services. This leads, in turn, to increased productivity, thus enhancing a nation's competitiveness. Business sophistication concerns the quality of a country's overall business networks as well as the quality of individual firms' operations and strategies. This is particularly important for countries at an advanced stage of development, when the more basic sources of productivity improvements have been exhausted to a large extent. The quality of a country's business networks and supporting industries, as measured by the quantity and quality of local suppliers and the extent of their interaction, is important for a variety of reasons.

The *European Innovation Scoreboard 2016* gives an assessment of the EU and Member States' innovation performance, as well as that of key international competitors. Its 25 indicators give a detailed analysis of the strengths and weaknesses of Member States on the basis of important innovation drivers – from research systems and public and private investment, to the economic effects of innovation. The EU has a lead in innovation performance over many other countries, while China is making swift progress. In addition, the EU is catching up with Japan and the United States, but is still losing ground to South Korea [4, p.30].

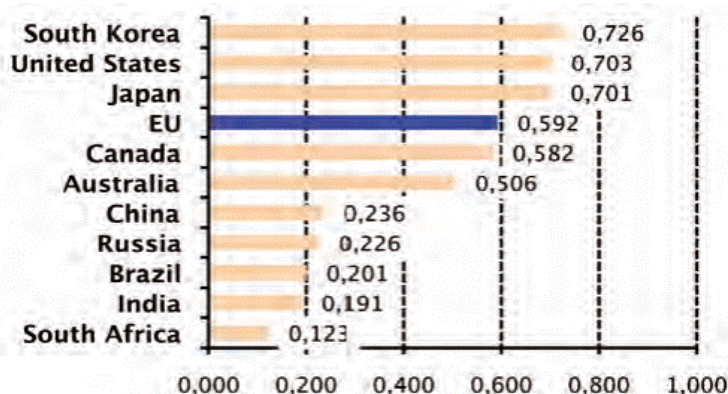


Figure 1. Global innovation performance.

Source: European Innovation Scoreboard 2016.

Average performance is measured using a composite indicator - the innovation index - building on data for 12 indicators ranging from a lowest possible performance of 0 to a maximum possible performance of 1.

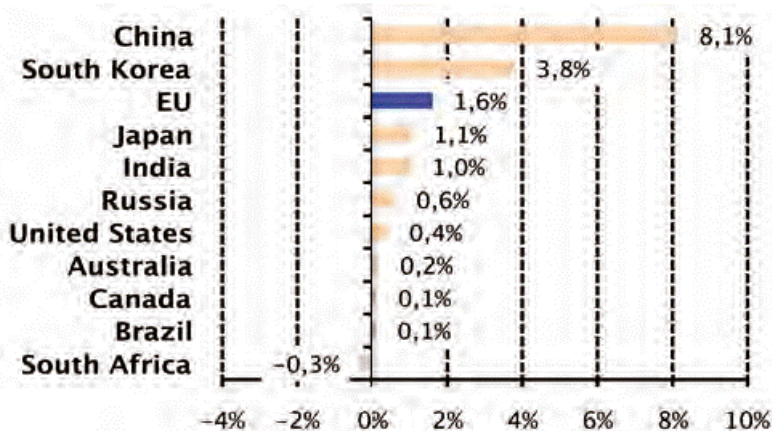


Figure 2. Global innovation growth rates.

Source: European Innovation Scoreboard 2016.

Average annual growth rates of the innovation index have been calculated over an eight-year period.

South Korea, the US, and Japan have a performance lead over the EU (Figure 1). The performance lead has been increasing for South Korea as its growth rate has been more than twice that of the EU (Figure 2). Innovation performance for the EU, however, has been improving at a higher rate than that for the US and Japan. As a consequence, the EU has been able to close part of its

performance gap with the US and Japan over the last eight years.

But most low income countries have been less fortunate and there is rising concern that the global poor have been left behind in the slipstream. Many of the developing countries are a world apart from globalization. Global trade and investment flows largely pass them by, despite the often considerable progress they have achieved in liberalizing and deregulating their economies and free international economic relations.

When companies and suppliers from a particular sector are interconnected in geographically proximate groups ("clusters"), efficiency is heightened, greater opportunities for innovation are created, and barriers to entry for new firms are reduced.

During much of the 1990s, U.S. trade in advanced technology products produced consistent trade surpluses for the United States and stood in stark contrast to the steadily growing annual trade deficits from U.S. trade in general merchandise. But beginning in 2001 and coinciding with the end of the dot-com boom, the trade balance for U.S. technology products began to erode. By 2002, U.S. imports of advanced technology products exceeded exports, resulting in the first U.S. trade deficit in this market segment (table 1). The technology product trade deficit has continued each year since then, standing at \$38.3 billion in 2006 after reaching a high of \$44.4 billion in 2005 and **\$85,620 in 2014**. The deficits in this market segment reflect the growing imbalance of U.S. trade with Asia and especially China in which in 2014 the deficit reached \$123,744 billion. In most other parts of the world, U.S. trade in technology products generally produces surpluses or relatively balanced trade.

Table 1.

**Exports, Imports, and Balance of Advanced Technology Products by Technology Group
USA. (US \$ millions)**

Technology Group	2013			2014		
	Annual			Annual		
	Balance	Exports	Imports	Balance	Exports	Imports
Total	-81,287	319,789	401,076	-85,620	335,909	421,529
Advanced Materials	-109	2,076	2,185	-46	2,152	2,198
Aerospace (1)	70,210	115,232	45,023	74,208	125,486	51,278
Biotechnology	78	11,216	11,138	740	14,337	13,597
Electronics	5,860	41,809	35,948	6,207	42,973	36,766
Flexible Manufacturing	2,364	14,506	12,143	998	15,383	14,385
Information and Communications(1)	-131,326	92,541	223,868	-134,456	95,468	229,923
Life Science	-11,280	32,209	43,489	-13,757	30,913	44,670
Nuclear Technology	-1,766	1,674	3,440	-1,855	1,066	2,921
Opto-Electronics(1)	-17,809	5,109	22,918	-19,944	4,954	24,898
Weapons	2,491	3,416	924	2,283	3,177	894

Source: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, special tabulations (February 5, 2015).

The U.S. Census Bureau developed the advanced technology product classification system to track exports and imports that embody new or leading-edge technologies. The system categorizes trade into 10 major technology areas: biotechnology, life science technologies, optoelectronics, information and communications, electronics, flexible manufacturing, advanced materials, aerospace, weapons, and nuclear technology. To be included in a category, a product must contain a significant amount of one of the leading-edge technologies, and the technology must account for a significant portion of the product's value.

Throughout most of the 1990s, U.S. exports of advanced technology products exceeded imports in 9 of the 11 technology areas. Trade in aerospace products consistently produced the largest surpluses for the United States during this time, followed by electronics.

Since then, the number of technology areas in which U.S. exports of advanced technology products generally exceeded imports has slipped from nine areas showing a trade surplus during the 1990s to five or six since 2000 (table 1). Aerospace products continue to produce the largest surpluses. Surpluses in aerospace trade narrowed in the mid-1990s as competition from Europe's Airbus Industry challenged U.S. companies' preeminence at home and in foreign markets.

In 2005, U.S. trade in aerospace products generated a net inflow of \$37.2 billion that rose to \$53.6 billion in 2006 and in **2014 to \$74 billion** (table 1). U.S. trade classified as electronics products (e.g., electronic components including integrated circuits, circuit boards, capacitors, and resistors) is the only other technology area that has generated large surpluses in recent years. However, unlike the U.S. trade surplus in aerospace products where exports were higher in 2006 than in 2000, the larger surplus in the electronics technology area resulted mainly from a greater drop in U.S.

Table 2.

Exports, Imports, and Balance of Advanced Technology Products by Selected Countries and Areas.

Selected Countries and Areas	2013			2014		
	Annual			Annual		
	Balance	Exports	Imports	Balance	Exports	Imports
Total	-81,287	319,789	401,076	-85,620	335,909	421,529
North America	3,371	65,490	62,120	5,445	66,920	61,475
Canada	15,599	29,893	14,294	14,536	30,464	15,928
Mexico	-12,228	35,598	47,826	-9,091	36,455	45,546
European Union	-4,971	69,405	74,376	-5,341	74,452	79,792
France	-1,316	11,460	12,776	-1,888	11,136	13,024
Germany	-2,020	12,901	14,920	-3,253	14,118	17,371
Ireland	-16,779	1,681	18,459	-14,972	2,802	17,774
Italy	-2	4,150	4,152	-111	3,682	3,792
United Kingdom	4,866	13,628	8,762	5,802	15,079	9,277
Other	10,280	25,586	15,306	9,081	27,636	18,555
Pacific Rim Countries	-120,222	108,162	228,384	-128,002	113,074	241,076
Australia	3,630	4,854	1,224	4,074	5,357	1,283

China	-116,882	29,051	145,932	-123,744	30,827	154,571
Indonesia	1,545	2,350	805	1,309	2,170	860
Japan	-5,725	17,657	23,381	-6,084	17,428	23,513
Malaysia	-8,817	7,186	16,003	-11,134	7,504	18,638
Philippines	48	3,401	3,354	-608	3,039	3,648
Newly Industrialized Countries (NICs)	4,782	42,282	37,500	6,018	44,391	38,373
Hong Kong	11,053	11,558	505	11,354	11,845	491
Korea, South	-4,380	11,562	15,942	-4,950	11,811	16,761
Singapore	2,930	9,510	6,580	4,271	10,015	5,744
Taiwan	-4,822	9,651	14,472	-4,657	10,720	15,377
Other	1,197	1,382	185	2,168	2,359	191
South/Central America	19,152	29,980	10,828	19,072	28,532	9,461
Brazil	9,972	11,598	1,625	7,982	10,313	2,331
Other	9,180	18,382	9,202	11,090	18,219	7,130
Other Countries	21,383	46,751	25,368	23,206	52,932	29,726
India	3,217	4,854	1,638	3,136	4,951	1,815
Israel	-54	3,023	3,077	-135	3,400	3,535
Thailand	-6,157	3,822	9,978	-6,099	4,381	10,480
Other	24,377	35,052	10,675	26,304	40,200	13,896

Source. U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, special tabulations (February 5, 2015).

imports than exports between 2000 and 2006. In 2000, U.S. trade in electronics products generated a net inflow of \$15.2 billion that increased to \$16.1 billion in 2002, \$21 billion in 2003, 2004, and 2005, and to \$25 billion in 2006. In 2014, the export of electronics products was of 42,973 US \$ millions and import 36,766 US \$ millions, the positive balance of 6,207 US & millions.

Trade activity in biotechnologies, computer software, flexible manufacturing (e.g., industrial automation products, robotics), and weapon technologies generated small surpluses over the past few years.

Conclusion

The comparative advantage long held by U.S. producers in international trade of advanced technology products has been replaced by successive years of uninterrupted annual trading deficits beginning in 2002. Trade deficits with Asia, especially with China, Malaysia, and Japan, overwhelm U.S. surpluses and relatively balanced trade with other parts of the world.

In 2006, the United States continued to export considerably more than it imported in two technology areas, aerospace and electronics. But large trading deficits in information and communication technologies, life science technologies, and optoelectronics led to yet another negative year for U.S. trade in advanced technology products.

REFERENCES

1. Derek Hill, Lawrence M. Rausch, Annual deficits continue for U.S. trade in advanced technology products, National Science Foundation, Division of Science Resources Statistics, NSF 07-329, August 2007.
2. Țău Nicolae, The Economy Today, ULIM Edition, 2014, p. 385, 25 c. a.
3. U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, special tabulations, 2007.
4. European Innovation Scoreboard 2016.
5. <http://www.fedstats.gov>
6. http://www.bea.gov/agency/uguide1.htm#_1_19.

PUTEREA POLITICĂ ȘI TEHNOCRAȚIA ÎN SOCIETATEA AFLATĂ ÎN PLINĂ SCHIMBARE

Pantelimon VARZARI,
doctor habilitat în științe politice,
profesor cercetător, profesor universitar

Boris SOSNA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article examines some aspects concerning the relationship between political power and technocracy in the context of a society under transformation. Some attention is paid to the analysis of the place and the role of political power in the system of power relations. Also, the author identifies some relevant trends in the development of political power in the context of new developments in contemporary society. It concludes that a government of technocrats is not a viable / sustainable solution for the societies under democratic transformation and political modernization, from well known reasons. Building a democratic state implies the ability of political and administrative corpus to perform the essential functions of a successful governance.

Societatea contemporană se află într-o dezvoltare accelerată, încercând, în același timp, să depășească diferite crize acute și chiar cronice politice, economice, sociale, axiologice etc. Renovarea sa se produce prin intermediul modernizării politice, iar aceasta, fiind un aspect al schimbărilor sociale generale, exprimă și reflectă mecanismul de „restartare” și perfecționare a funcționării sistemului politico-administrativ în direcția democratizării societății. În acest sens, provocarea modernității a determinat schimbarea radicală a instituțiilor politice (organizații și proceduri politice), a ordinii politice (sistemul de organizare a unei societăți), a relațiilor de putere (moduri de acțiune, exprimându-se în modul guvernării, chiar dacă ele tind să devină relații de dominație), însă rolul decisiv în acest proces al modernizării ca formă socială a schimbării îi aparține puterii politice și purtătorilor acesteia.

Puterea politică în sistemul relațiilor de putere ocupă una dintre pozițiile superioare în ierarhia puterii sociale. Ca urmare a rolului important pe care politicul îl exercită în orice societate, puterea politică, formă specifică a puterii sociale, constituie nucleul puterii de stat. Puterea politică, în accepția sociologului politic român V. Măgureanu, „reprezintă funcția socială generalizată de a lua decizii pentru ansamblul societății globale, în conformitate cu interesele celor care domină în sistemul puterii, de a le asigura îndeplinirea prin autoritatea suverană și prin mijloacele forței publice” [1, p. 62]. Fiind miza luptelor politice, apare deci ca un rezultat al competiției pentru putere și ca un mijloc de a o controla. Ea provoacă respectarea regulilor care îi stau la bază, o apără împotriva propriilor imperfecțiuni, limitează efectele competiției între indivizi și între grupuri, între subiectul puterii și obiectul puterii.

Politologul francez G. Balandier abordează această situație în felul următor: „Puterea – indiferent cât de difuză este – implică o disimetrie în cadrul raporturilor sociale. Dacă acestea s-ar instaura pe baza unei perfecte reciprocități, echilibrul social ar fi automat, iar puterea ar fi sortită distrugerii. Dar nu este așa, iar o societate perfect omogenă, în care relațiile reciproce între indivizi și grupuri ar elimi-

na orice opoziție și orice prăpastie, pare a fi o societate imposibilă. Puterea se întărește odată cu accentuarea inegalităților, care sunt condiția manifestării sale în aceeași măsură în care ea este condiția menținerii lor” [2, p. 53-54]. Cu alte cuvinte, între subiectul și obiectul puterii politice se stabilește un sistem de relații (presiuni) sociale asimetrice, de inegalitate.

În contextul noilor evoluții ale societății contemporane, influențate puternic de depășirea unor crize social-politice și economico-financiare profunde, riscuri și vulnerabilități majore la care sunt supuse statele, pot fi identificate câteva tendințe ale politicii moderne, semnificative și pentru „noile” democrații din spațiul postsovietic:

a) în modelarea opiniei publice un rol principal îl ocupă nu numai „antreprenorii” politici, dar și liderii de partid, ultimilor revenindu-le patru roluri, subliniate de către teoreticienii elitelor: de actori simbolici, cadre pentru elita puterii, directori „politici” și politicieni ai crizei [3, p. 155]. În plus, în societățile tranzitive se mai observă și fenomenul „bonapartismului” clasei politice, în sensul că modernizarea de „sus” a societății se produce prin mijloace autoritare și proceduri nedemocratice, iar orice politician se vede lider de partid și chiar candidat la posturile superioare ale țării, „salvator ai națiunii”;

b) tendința spre oligarhizarea puterii politice a fost observată și descrisă încă la începutul secolului al XX-lea de către unul dintre elitiștii clasici R. Michels, care nota că însuși principiul organizației (subordonarea pe verticala puterii) și necesitatea posedării cunoștințelor speciale implică neapărat tendințe spre oligarhie [4]. Unele tendințe oligarhice ale puterii se pot observa și în cazul Republicii Moldova, vorbindu-se tot mai insistent în ultimii ani despre un „stat capturat” și corupt, un stat de drept nefuncțional [5; 6];

c) profesionalizarea liderilor politici vizează sporirea responsabilității lor pentru soarta oamenilor, pentru prezentul și viitorul popoarelor și țărilor guvernate. Această tendință în dezvoltarea puterii politice se manifestă prin adoptarea anumitor proiecte naționale de dezvoltare strategică a societății în strânsă legătură cu problemele cu care se confruntă comunitatea națională la un moment dat, ținându-se cont și de problemele cu care se confruntă statele din regiune și comunitatea internațională. Complexitatea vieții politice contemporane constituie, de fapt, un mesaj al așa-numitelor „limite ale liderismului politic”, condiționate de legitățile dezvoltării societății contemporane (de principiul separării puterilor, de procedurile democratice, de actele și normele legislative naționale etc.);

d) tendința profesionalizării elitelor puterii în corespundere cu domeniile lor de activitate profesională a devenit una relevantă la intersecția secolelor XX–XXI. Profesarea politicii de către unele persoane, apariția politicienilor de carieră, intensificarea luptei și concurenței politice în anumite perioade ale vieții social-politice ale unui solum este condiționată, în cel mai decisiv mod, de creșterea și însemnătatea politicului și a procesului politic, în special, pentru „noile” democrații din spațiul post-sovietic, fapt ce conduce adeseori la prevalarea politicului asupra economicului, astfel încât aceste societăți sunt dominate, deocamdată, de putere. Această situație draconică poate fi justificată doar prin concentrarea activității elitelor politice asupra problemelor economico-sociale, tendință determinată de faptul că creșterea bunăstării materiale a țării guvernate se află într-o strânsă legătură cu locul și rolul decidenților politici în viața comunității;

e) sporirea responsabilității clasei politice și a liderilor politici naționali nu numai pentru țările guvernate, dar și a lumii întregi. Având în vedere că statele lumii se află în relații interdependente, elitele politice și liderii politici realizează diverse programe și strategii de dezvoltare strategică a societății în strânsă legătură cu problemele globale ale contemporaneității. Impactul revoluției informaționale, a societății bazate pe cunoaștere necesită din partea elitelor puterii, a liderilor naționali și a celor mondiali, din partea întregii comunități internaționale elaborarea și implementarea unor strategii planetare de combatere a diverselor flageluri ale lumii contemporane. Din această perspectivă, elitele și

liderii pot propune și realiza proiecte majore de dezvoltare a societății numai dacă iau în considerare problemele globale ale umanității și apreciază politica internă a unui stat ca parte componentă a procesului mondial de dezvoltare;

f) în contextul noilor provocări ale societății contemporane și pornind de la necesitatea de a corespunde cerințelor timpului, elitele politice au nevoie de reînnoire calitativă cu cei mai capabili și dinamici reprezentanți ai clasei conduse. Elitistul clasic G. Mosca numește trei modalități de reînnoire (moștenirea, alegerea și cooptarea) și identifică două tendințe în dezvoltarea clasei politice (tendința aristocratică și tendința liberală sau democratică, care are loc îndeosebi în perioadele marilor schimbări sociale), tendințe necesare în preîntâmpinarea degenerării acesteia [7, p. 115-122]. Echilibrul dintre tendințele dezvoltării clasei conducătoare este cel mai dorit pentru societate, fiindcă el asigură continuitate și stabilitate în conducerea comunității;

g) odată cu sporirea complexității procesului politic și implicării masive a statului în economie, îndeosebi a statelor cu regimuri nedemocratice, se observă tendința birocratizării actului politic și a celui administrativ, fapt observat la vremea sa de M. Weber [8]. Pe linie weberiană, C. W. Mills critică efectele nefaste ale tendinței de birocratizare și profesionalizare a aspectului politico-administrativ, subliniind că acest fapt conduce la un clivaj din ce în ce mai mare dintre instituții și public, la opacizarea relațiilor dintre conducători și conduși, la deteriorarea democrației și formarea unei elite a puterii [9].

h) în fine, tehnocratizarea puterii politice, ca tendință în dezvoltarea puterii politice, se manifestă prin faptul că în unele societăți există tentația firească de a tehnocratiza guvernele sale pentru o mai bună eficientizare a puterii elitiste, așa încât tehnocratismul radical poate neglija drastic necesitățile sociale ale membrilor societății.

Tehnocrația este catalogată în științele politice drept o doctrină politică care presupune o organizare și conducere a societății pe baze raționale, științifice, având în mod deosebit în atenție ramurile productive. Această doctrină se bazează pe principiul că în organele puterii trebuie promovați cu precădere specialiști, tehnocrați care să ia decizii nu în raport cu interesele de grup social, ci numai potrivit aspectelor evidențiate de știință, făcând abstracție de pozițiile politice ale diferitelor grupări. O asemenea doctrină poate să conducă la o organizare și conducere democratică a societății în situația în care specialiștii din cadrul puterii sunt expresie a voinței cetățenilor, când se îmbină știința cu politica. Dimpotrivă, în situația în care se face abstracție de factorul politic, în special, de voința cetățenilor, doctrinele tehnocratice pot deschide calea unor regimuri politice nedemocratice.

În practica politică a statelor occidentale elita tehnocratică își exercită puterea prin două modalități [10, p. 151-158]: 1) conducerea societății este realizată de un guvern format din specialiști în domeniul lor de activitate profesională (administrație, industrie, justiție, finanțe etc.) care sunt cunoscuți și apreciați în mediul lor profesional și 2) implicarea (directă) în conducerea societății a specialiștilor considerați competenți ai procesului de decizie, de organizare și de control. În ambele variante eficiența guvernării exercitată de către tehnocrați nu poate fi asigurată doar prin mijloace tehnice, ci și prin obiectivele promovate de oamenii de știință, de tehnicieni și alți specialiști. Acest fapt implică o alegere între diferite valori, dezbateri politice asupra opțiunilor în sfera valorilor, iar mai apoi se trece la utilizarea celor mai eficace mijloace de realizare a scopurilor acțiunii sociale preconizate. Desigur, aici apare o serie de probleme legate de însăși competența specialiștilor (tehnocraților), de necesitatea menținerii unei deosebiri dintre sfera economico-tehnologică și cea politică, de necesitatea tehnicizării deciziilor, determinate de știință, bazate pe criterii de raționalizare și eficiență, când puterea trebuie să aparțină nu factorilor politici (parlament, guvern etc.), ci oamenilor de știință, specialiștilor, organizatorilor. Privită sub acest aspect, doctrina tehnocrației, deși cu multe elemente raționale, devine, în cele din urmă, o variantă a elitismului.

Totuși unii autori sunt convinși că cunoștințele științifice și tehnice trebuie să înlocuiască într-

un viitor previzibil politica, fapt ce îi face pe tehnocrați sceptici și chiar ostili față de politicieni și de instituțiile politice. Susținând ideea lansată de alți autori despre tehnocrație cu reprezentare slabă și nerelevantă în societățile aflate în tranziție democratică, vom menționa că acest tip de elită, elita tehnocratică (G. Rocher, J. K. Galbraith, J. Burnham, J. Meynaud etc.) sau „noua clasă” tehnico-birocrațică (J. Coenen-Hunther), în unele societăți occidentale încearcă să devină un fapt real și nu un mit inventat de teoreticienii democrației. Or, în anumite condiții de criză economică, bancar-financiară, de criză a datoriei unei societăți poate fi posibilă instalarea unui guvern tehnocrat. Cazul Italiei și cel al Greciei în anii 2011–2013 este destul de semnificativ în acest sens. Instalarea guvernelor tehnocratice respective, având dificila sarcină de a reforma economia țărilor lor și de a depăși amenințarea existenței eurozonei, nu au fost funcționale și au demisionat sub presiunea protestelor și manifestărilor populației, pentru că aceste guverne au pledat în activitatea lor pentru niște programe de austeritate [11, p. 254-259].

În concluzie, dilema tehnocratică s-a aflat și în fața guvernanților din Republica Moldova încă de la începutul tranziției democratice (în perioada guvernelor A. Sangheli (1992–1997), și I. Ciubuc (1997–1999). În ultimii ani se vehiculează tot mai insistent ideea cu privire la instalarea unui guvern tehnocrat (fără acea „acoperire” politică, susținere parlamentară), aducându-se mai multe argumente „pro” și „contra”. Un guvern de tehnocrați nu reprezintă o soluție viabilă pentru Republica Moldova la momentul actual din motive bine cunoscute: instabilitatea politică, criza economico-socială prelungită, polarizarea opiniilor autorităților publice, a liderilor politici și celor de opinie privind necesitatea instalării unui guvern de această factură; în plus, un guvern de tehnocrați versus sistemul parlamentar din țara noastră nu este durabil. Or, edificarea unui stat democratic presupune capacitatea lui politico-administrativă de a îndeplini funcțiile esențiale ale unei guvernări de succes, pentru că noțiunea în sine de guvernare desemnează, dincolo de felul în care se articulează raporturile de putere, acțiunea propriu-zisă de policy-making (elaborarea politicilor), de „manageriere” a unor domenii ce țin de apanajul statal, ca securitatea, administrarea economiei, a politicilor sociale, de educație, de sănătate etc.

BIBLIOGRAFIE

1. MĂGUREANU, V. Studii de sociologie politică. București: Ed. Albatros, 2007, 416 p.
2. BALANDIER, G. Antropologie politica. Timișoara: Ed. Amarcord, 1998, 242 p.
3. DUNLEAVY, P., O'LEARY, B. Teoriile statului. Politica democrației liberale. Chișinău: Ed. „Epigraf” SRL, 2002, 343 p.
4. МИХЕЛЬС, Р. Социология политической партии в условиях демократии. În: Антология мировой политической мысли. В 5-ти томах / Рук. проекта Ю. Г. Семигин. Москва, 1997. [on-line] http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Hrestom/58.php (vizitat la 13.01.2013).
5. CĂLUGĂREANU, V. De la „povestea de succes a UE” la stat capturat, fără bani, ajuns pe marginea prăpastiei. [on-line] <http://www.dw.com/ro/de-la-povestea-de-succes-a-ue-la-stat-capturat-%C4%83r%C4%83-bani-ajuns-pe-marginea-pr%C4%83pastiei/a-18741438> (vizitat la 25.09.2015).
6. JAGLAND, Th. Bring Moldova Back From the Brink. În: The New York Times, August 10, 2015. [on-line] <http://www.nytimes.com/2015/08/11/opinion/bring-moldova-back-from-the-brink.html> (vizitat la 13.01.2016).
7. MOSCA, G. Elementi di scienza politica. Torino: F.lli Bocca, 1923, 809 p. [on-line] http://www.liberliber.it/mediateca/libri/m/mosca/elementi_di_scienza_politica/pdf/mosca_elementi_di_scienza_politica.pdf (vizitat la 13.05.2013).
8. WEBER, M. Politica, o vocație și o profesie. București: Ed. Anima., 1992, 54 p. [on-line] <https://www.scribd.com/doc/79451150/Max-Weber-Politica-o-Vocatie-Si-Profesie> (vizitat la 13.07.2013).

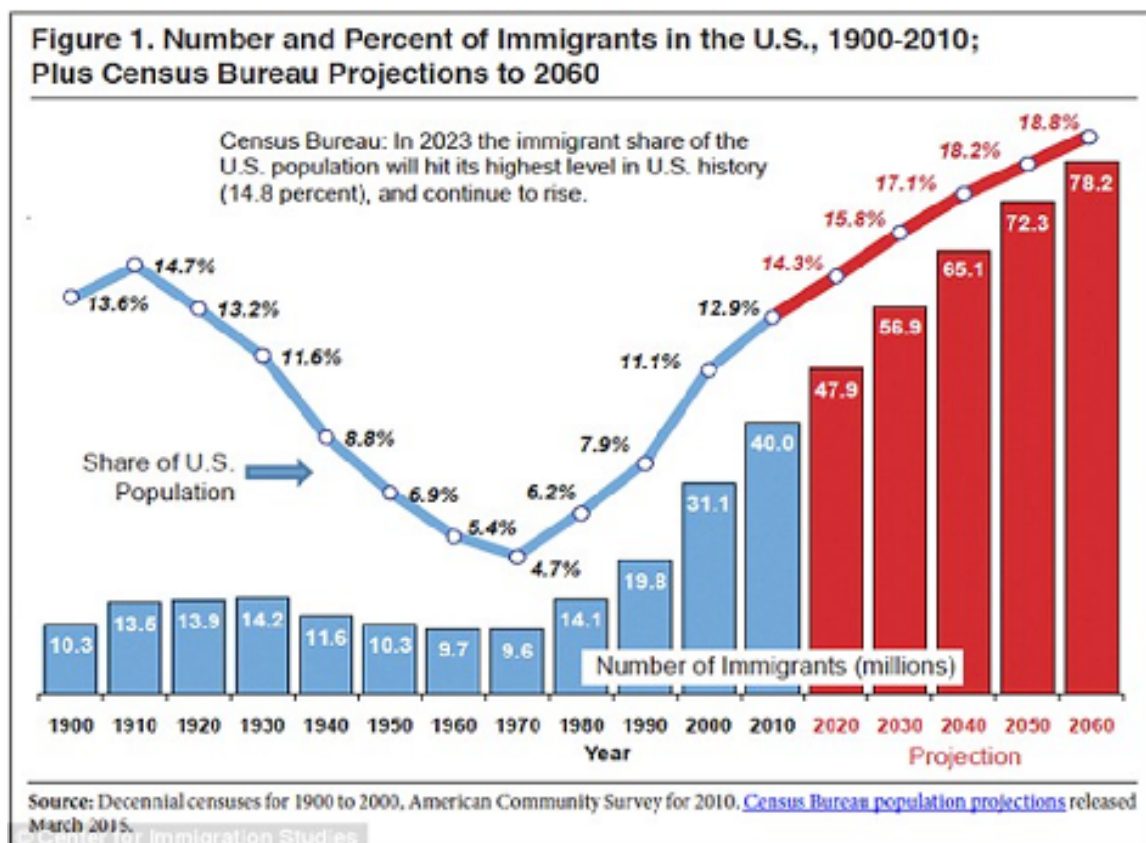
ASPECTE GENERALE ALE MIGRAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN STATELE UNITE ALE AMERICII

Rodica RUSU,
doctor în științe politice,
conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The paper presents an overview of the flow of migrants to the USA. The categories of migrants are analyzed according to several criteria. The US migrants's intention of returning to Moldova is very low considering the fact that USA is seen as land of opportunities, is achieved with trend-setting permanent residence and is a process realized with the assumption of costs, considering the distance between home and the host State, the standards of living.

SUA rămâne a fi unul dintre puținele state din lume în care numărul populației este în continuă creștere și se prognozează că în anul 2050 va atinge cifra de 438 mln. [1, p. 68]. Anual, populația SUA crește cu aproximativ 2 mln. de locuitori din contul sporului natural și cu 1 mln. consecință a migrației ilegale, suplimentar aproximativ 800 mii traversează hotarul ilegal.



Acest articol prezintă o încercare de a identifica caracteristicile generale ale migrației cetățenilor din Republica Moldova în SUA, luând în considerație faptul că fluxurile migraționale au o istorie scurtă, fiind un stat tânăr, ceea ce nu permite stabilirea maturității relative a ciclului migraționist. Perioada scurtă de emigrare nu poate oferi o imagine profundă asupra comportamentului migraționist și economic actual și viitor al migranților, inclusiv intențiile posibile de revenire în țara de origine. Maturitatea poate fi măsurată prin utilizarea mai multor indicatori cantitativi și calitativi, precum nivelul de legalizare a statutului în țara-gazdă, rata de reunificare a familiei, cunoașterea limbii din țara respectivă și nivelul de prosperitate/integrare în societatea-gazdă [2, p.10].

Deoarece migrații din Republica Moldova se încadrează în fluxul migranților europeni, considerăm necesară o succintă prezentare a dinamicii migrației din Europa în SUA.

Începând cu anul 1960, migrația de pe continentul european către SUA a scăzut în mod constant, înregistrând o ușoară creștere după sfârșitul comunismului, în anii 1990. Imigrații europeni constituiau 4,8 milioane în 2014 dintr-un număr total de 42,4 milioane de imigranți. Ponderea europenilor în totalul populației de origine străină din SUA a scăzut de la 75% în 1960 până la 11% în 2014, în timp ce imigrația din America Latină și Asia s-a accentuat după Legea privind imigrația din 1965 care abolea cotele naționale de proveniență, care acordau preferință migrației din Europa [3].

Motivațiile și structura demografică a imigranților s-au schimbat în lunga istorie a migrației europene către SUA. Primul val, între secolele 16 și 18, în mare parte reprezenta vorbitori de limba engleză - coloniști din Insulele Britanice care căutau oportunități economice și libertate religioasă. Având în vedere costurile ridicate de trecere a Atlanticului, europenii care sosesc în această epocă reprezentau un amestec de indivizi înstăriți și funcționari debutanți.

Din 1840 până 1850, al doilea val se caracterizează prin sosirea imigranților din Irlanda, Germania, Scandinavia, determinați de foamete, persecuție religioasă și conflictele politice. În comparație cu coloniștii protestanți din primul val, noii veniți erau majoritatea catolici, proveneau din medii mult mai sărace, și, probabil, erau tineri și necalificați. Ca urmare a acestei perioade de avânt, migrația europeană în Statele Unite, în mare parte, s-a stopat în timpul războiului civil.

Mai mult de 20 de milioane de imigranți au sosit în al treilea val (1880-1914). În comparație cu fluxurile anterioare, noii imigranți, în principal din sudul și estul Europei, proveneau din diferite medii lingvistice și religioase.

Dacă e să analizăm datele din Figura 2, doar aproximativ 10% din migrații din Moldova au ajuns în SUA în perioada de înainte de 1990. Presupunem că sunt, în special, familii de evrei. Cei mai mulți imigranți din sudul Europei au fost motivați de oportunitatea economică în Statele Unite, în timp ce Europa de Est (în primul rând evreii) au căutat protecție împotriva persecuției religioase. Imigrația europeană a fost încetinită, în primul rând, de izbucnirea primului război mondial, în 1914, apoi de cotele naționale de origine restrictive stabilite de legea privind imigrația din 1924, care favoriza imigrația persoanelor din Europa de Vest și de Nord.

Cel mai recent flux al imigrației europene a urmat căderii Cortinei de Fier la începutul anilor 1990, atunci când un număr substanțial de est-europeni s-a mutat în Statele Unite pentru a se reuni cu membrii familiilor sau să caute protecție umanitară. Numărul de imigranți europeni în Statele Unite a rămas aproximativ același din 2000.

Aproximativ 50% din moldoveni (cei care au declarat în cadrul recensământului că provin din Republica Moldova sau sunt descendenți) au ajuns în SUA după 2000. Criza economică

și financiară prin care a trecut Federația Rusă în anul 1998 a declanșat un flux de migrație în masă din Moldova, care a continuat cu o intensitate sporită până, cel puțin, în 2007. Acest flux de migrație în masă a avut loc drept răspuns la sărăcia acută.

Până în anul 2000 Biroul Recensământului nu prezenta date separate pentru fiecare țară din fosta URSS. Analizând datele Biroului Recensământului considerăm că tendința de emigrare în SUA va crește constant.

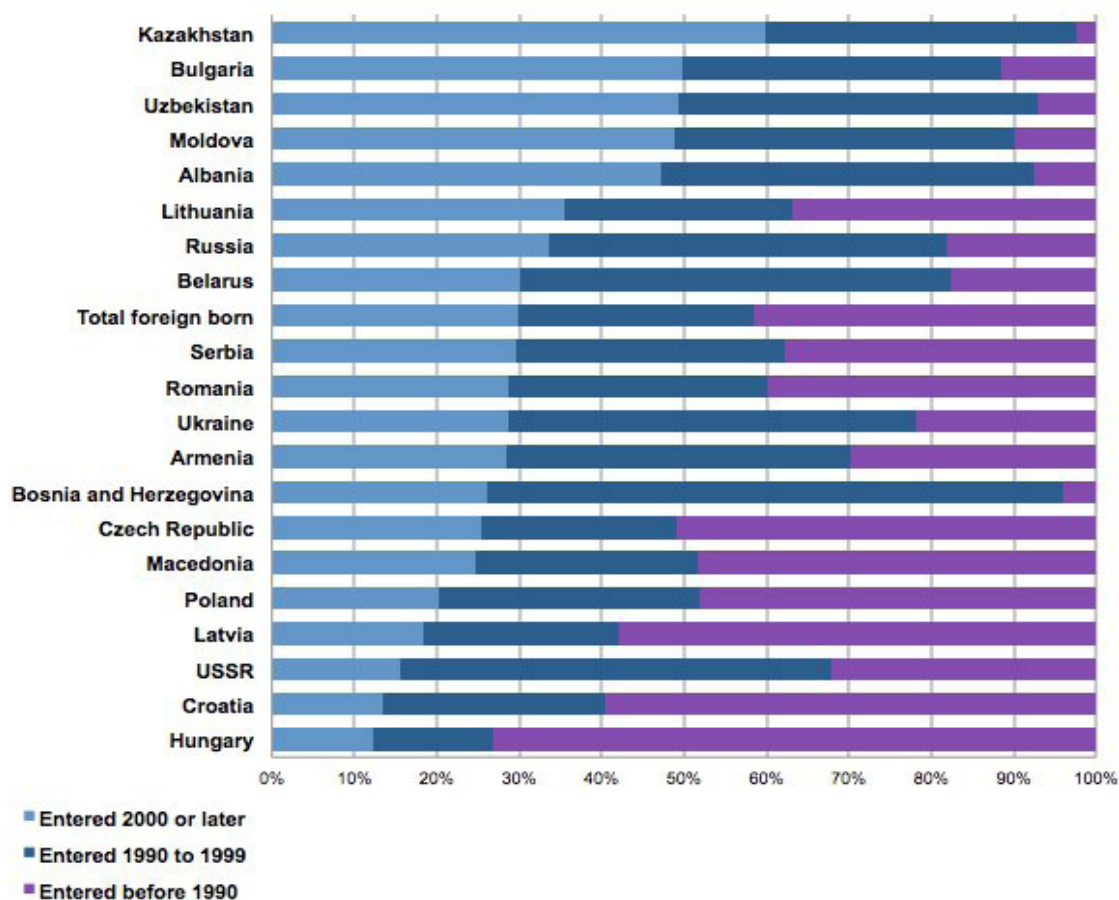


Figura 2. Diaspora din Eurasia în Statele Unite, intrarea în țară conform deceniilor.

Sursa: SUA Biroul Recensământului (US Census Bureau), 2007-09. Preluat de pe <<http://www.migrationpolicy.org/article/diasporas-and-development-post-communist-eurasia>>

În 2014, Europa de Est a reprezentat 44% (2,1 milioane), din numărul imigranților europeni în SUA. Primele cinci țări de origine din Europa erau Regatul Unit (14%), Germania (12%), Polonia (9%), Rusia (8 %) și Italia (8%) [3].

Termenul de „imigrant” (sau „persoană născută în străinătate”) utilizat de Biroul Recensământului SUA definește persoanele care locuiesc în Statele Unite, care nu dețineau cetățenia S.U.A. la naștere. Acest grup include cetățeni naturalizați, rezidenți permanenți legali, anumite categorii de non-imigranți cu statut juridic deținători de viză (de exemplu, vize de studii sau de muncă), cei admiși conform statutului de refugiat sau solicitant de azil și persoanele care locuiesc ilegal în Statele Unite.

Tabelul 1.

Fluxul migranților din Republica Moldova în SUA, 1999-2015

Anul	Numărul persoanelor care au obținut statut de ședere permanentă	Numărul persoanelor care au obținut cetățenia SUA
1999	753	1154
2000	1251	1573
2001	2068	955
2002	2103	919
2003	1151	713
2004	1507	711
2005	3506	927
2006	3036	988
2007	1356	1068
2008	1692	1328
2009	2295	1239
2010	1981	1235
2011	2258	1398
2012	2021	1602
2013	2485	1594
2014	2341	1279
2015	2496	1681

Sursa: Date utilizate de Departamentul pentru Securitate Internă a SUA, Biroul pentru Statistica Migrațională, Anuarul Statisticii Migraționale [8-10]. Disponibil la: <<https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>>

Există o tendință clară orientată spre migrația legală și legalizarea statului încă în primele etape ale migrației. Legalizarea asigură venituri mai mari și reduce vulnerabilitatea migranților pentru exploatarea prin muncă sau alte efecte negative. Acest fapt arată că, deși inițial mulți moldoveni au plecat peste hotare pe căi neformale, majoritatea reușesc să-și legalizeze statutul în timp foarte scurt (doar câțiva ani).

Cele mai importante categorii de imigranți în SUA din Republica Moldova sunt:

1. Imigranții care obțin *Green card* –Diversity Immigrant Visa Program sau „Green Card lottery”, care a fost elaborat de către guvernul SUA prin Actul de Imigrare din 1990 pentru țările cu rate mici de imigrare. Programul oferă vizitatorilor 50 de mii de vize pe an pentru persoanele eligibile din diferite țări ale lumii. Beneficiarii acestor 50 de mii de vize în SUA sunt selectați aleatoriu, prin loterie, iar înregistrarea la această loterie se face doar pe site-ul www.dvlottery.state.gov. Conform unor site-uri, doar 6 mii de cetățeni ai Republicii Moldova au profitat de această șansă și au devenit posesorii Green Card începând cu 1994. Pe de altă parte, datele statistice indică faptul că anual aproximativ 900 cetățeni ai Republicii Moldova câștigă Green Card [4]. În comparație cu alte state din regiune - Belarus (35 la sută), Albania

(29 la sută), Bulgaria (28 la sută) și Ucraina (23 la sută) - 36 la sută din rezidenți cu statut permanent din Republica Moldova au beneficiat de Green Card [3].

2. Refugiați/solicitanți de azil. Unul dintre cele mai invocate motive este discriminarea pe bază de religie. În 2014 aproximativ 23% din migranții din Moldova s-au calificat ca refugiați sau solicitanți de azil. De regulă, aceștia migrează în componența familiilor numeroase, și se stabilesc compact în anumite zone.

3. Muncitori migranți cu contract de muncă - persoane înalt calificate în zonele industrializate (de ex., IT în statul Washington), dețin un statut legal, sunt naturalizate sau în proces de naturalizare. Una dintre caracteristicile definitorii ale migranților moldoveni este nivelul înalt al educației și al experienței lor profesionale – profil care reflectă pe cel al întregii populații.

4. Studenți ajunși în SUA prin programe *Work and Travel*. De exemplu, în 2016, după expirarea programului, 40% nu s-au întors în Moldova (*afirmația aparține ambasadorului SUA, James Petit, în Republica Moldova în cadrul vizitei la Academia de Administrare Publică din 17 ianuarie 2017*). Rămăși în SUA, aplică la statutul de solicitant de azil; motivele invocate pot fi diverse: discriminarea în țară pe motive religioase, etnice, de orientare sexuală (uneori inventate).

Deși migranții moldoveni dețin un puternic capital social și în pofida faptului că există asociații ale migranților și organizații ale diasporei, importanța și rolul lor pentru comunitățile de migranți și familiile lor pare a fi extrem de limitat. Aceste comunități nu se bucură de un grad sporit de legitimitate din partea migranților [5, p. 133-137]. Mai mult de 10 asociații moldovenești pot fi găsite în Statele Unite ale Americii, cum ar fi „Casa Mare” din Washington, DC, și „Moldova pentru Democrație și Dezvoltare” și organizațiile „Grigore Vieru”, în Brooklyn, New York [6]. O altă asociație moldovenească importantă este „Fundația Moldova”, o organizație non-profit, cu sediul în Washington, DC, din 2003, al cărui scop principal este de a sprijini oamenii din Moldova și de a-i încuraja să stabilească reforme economice și un sistem democratic din țară.

Procesul de revenire a imigranților este important pentru că implică un posibil transfer de capital financiar acumulat (economii acumulate peste hotare), a capitalului uman (experiență, aptitudini, cunoștințe, idei și practici antreprenoriale etc.) și a capitalului social (contacte, relații, rețele). Intenția de reîntoarcere în Republica Moldova a migranților aflați în SUA este una foarte redusă luând în considerare că migrația spre SUA, țara oportunităților, se realizează cu tendința de stabilire cu traiul permanent, prezintă un proces conștientizat cu asumarea unor costuri, distanța între țara de origine și statul –gazdă, nivelul de trai. Din aceste considerente ar fi binevenite consolidarea relațiilor între comunitățile diasporei moldovenești din SUA și Republica Moldova prin asigurarea transferului de capital financiar, uman și social.

BIBLIOGRAFIE

1. КОРОБКОВ, А. США И МИГРАЦИИ: ПРОШЛОЕ И НАСТОЯЩЕЕ. MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică) nr.1 (XLIV), 2009. Chișinău: CEP USM, 2009, p. 68-105.
2. ZWAGER, de N., ȘINȚOV, R. Consolidarea legăturii dintre migrație și dezvoltare în Moldova. Chișinău, 2010. <http://siteresources.worldbank.org/INTMOLDOVA/Resources/ConsolidareaLegaturiiDintreMigratieDezvoltare.pdf> (accesat la: 03.03.2017).
3. JIE, Z., BATALOVA, J. European Immigrants in the United States December 1, 2015. <http://www.migrationpolicy.org/article/european-immigrants-united-states> (accesat la: 10.03.2017).
4. www.greencard.md (accesat la: 9.03.2017).

5. RUSU, R. Cadrul național instituțional și legislativ privind diaspora. În : Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice,” Chișinău, 20 mai 2016. AAP, p. 133-137, 2016.

6. Organizațiile comunitare ale moldovenilor din SUA. În: <http://www.sua.mfa.md/diaspora-en/> (accesat la 10.03.2017).

7. HELENIAK, T. Diasporas and Development in Post-Communist Eurasia. În: <http://www.migrationpolicy.org/article/diasporas-and-development-post-communist-eurasia> (accesat la 13.03.2017).

8. American community survey for 2010. În: <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/> accesat la: 4.03.2017 (accesat la 13.03.2017).

9. USA Bureau Census. În: <https://www.census.gov/> (accesat la 10.03.2017).

10. Yearbook of Immigration Statistics Washington, DC: DHS Office of Immigration Statistics, 2014.

EVOLUȚIA COMPORTAMENTULUI CIVILIZAT PRIN PRISMA MANUALELOR DE ETICHETĂ

Orest TĂRÎȚĂ,
doctor în politologie,
conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

An analysis of the civilized behavior from beginning of the humanity till nowadays is made in this article, reflecting gradually its evolution in time and the impact that it has had and continues to have in the destiny of humanity.

The civilized behavior is in the sight of the contemporary society whose mission consists in the posterior preserving of the beautiful civilizational values and ensuring its continuity.

Keywords: *etichete, good manners, behavior, virtue, politeness, civility, honors.*

Bunele maniere le datorăm plenar civilizației egiptene care, pe lângă frumoasele descoperiri a dat lumii primul cod al bunelor maniere - *Poveștele lui Ptahhotep* (apr. 2800 î. Hr.) care a servit ca manual de bază pentru toate tratatele de etichetă și bunele maniere de-a lungul secolelor care s-au perindat.

Învățăturile morale inserate în acest monument literar istoric le-au precedat pe cele biblice cu aproape două mii de ani. Răsunetul *Poveștelor...* poate fi auzit în vasta simfonie a Bibliei (apr. 700), îndeosebi în *Proverbe* și *Ecleziastul*, consideră Esther B. Aresty în monumentală sa lucrare *The Best Behavior* (New-York, 1970). Ținând în mână aceste povești intuiești că ele au fost scrise de un ilustru părinte către fiul său, practică ce a fost preluată mai apoi de către regele Solomon (965-928 î. Hr.). Învățăturile morale vizează relațiile umane și au tangență în mod deosebit cu virtuțile amabilității, dreptății, sincerității, cumsecădeniei, tactului în vorbire și auto-controlului.

Poveștele lui Ptahhotep au avut o influență nemijlocită asupra vieții în Israel odată cu apariția Talmudului (sec.I, d. Hr.), care codifică legile și modul de comportare în societatea ebraică. Manierele și comportamentul politicos aveau o mare importanță în viața evreilor și poate prin aceasta se explică faptul că un capitol întreg al Talmudului este dedicat artei comportamentului civilizat. Se atrage o atenție mare comportării copiilor la masă. Marele rabin și învățător Akiba lua dineul împreună cu discipolii săi pentru a supraveghea manierele lor. Toate mesele începeau cu o rugăciune, care invocă binecuvântarea Domnului și aducerea de mulțumiri pentru mărinimia lui. Comportamentul pe care trebuiau să-l urmeze toți cei care luau masa este descris amănunțit.

Privitor la respectul pe care trebuie să-l acorde tinerii celor bătrâni, Talmudul stipulează clar: *este interzis ca tinerii să ia loc dacă nu s-au așezat toți bătrânii.*

Aportul Romei la capitolul bune maniere a fost unul imens, întrucât după căderea ei cuceritorii goți au fost nevoiți să asimileze aceste grații pentru a se debarasa de aspectul lor barbar și a se apropia de valorile civilizaționale romane.

Primele scrieri din domeniul bunelor maniere în Europa de Vest, scrise în ebraică, datează aproximativ din anul 1000 și erau dedicate nemijlocit comportamentului tinerilor acasă.

În 1260 apare lucrarea lui Bonvicino da Riva din Milano *Manierele la masă*, care printre mai multe sfaturi pe care le oferă tinerilor, specifică că la o cină *nu ține picioarele încrucișate și nu le scoate de sub masă.*

Modul de comportare la masă a fost reflectat în scrierile scriitorului florentin Francesco da Barberino. Probabil, el este cel care a inițiat tradiția familiei, aceasta stabilindu-și propriul ritm de comportament la masă. Ceva mai târziu, Papa Urban al VIII-lea, inspirat de aceasta, a spus: *dacă nu dorești să te comporți ca un barbar, atunci comportă-te ca Barberino*. Cartea cea mai răspândită a lui Barberino *Documenti d'Amore* (apr.1300) se focusează detaliat asupra manierelor decente, îndeosebi asupra celor de la masă. Persoanele erau așezate după funcția pe care o dețineau și îndată ce normele de protocol erau îndeplinite, plasamentul invitaților asigura o companie plăcută și o conversație reușită.

În Franța, cărțile bunelor maniere au străbătut mult mai târziu decât în Italia. A nu duce cuțitul la gură era un indiciu de progres menționat în *Regulile la masă* (1380) și deja o regulă instituită într-o serie de manuale franceze de comportament la masă în Evul mediu.

O altă carte care tratează mai mult aspectele vieții familiale este cea a lui Agnolo Pandolfini intitulată *Conducerea familiei* (c.1430), în care se consideră că manierele pot fi învățate în cercul familiei. Familia care mănâncă împreună, petrece timpul împreună, stabilește și niște reguli la masă pe care le respectă. În același an apare *Dialogul vieții civile* de Matteo Palmieri care considera că numărul invitaților pentru un dialog plăcut la masă trebuie să fie nu mai puțin de trei și nu mai mult de nouă pentru a disciplina copiii.

În sec. al XV-lea, în Anglia apar mai multe cărți ale bunelor maniere, așa ca *Urbanitatis* (1450) și *Cartea Copiilor* (1460). E impresionantă ca conținut *Cartea urbanității* din care culegem că virtutea și manierele trebuie să fie protejate în toate timpurile, iar tinerii trebuie să fie conștiincioși de propria lor noblețe.

La rândul său, *Cartea copiilor* îi îndeamnă pe copiii mici de viță nobilă, înzestrați cu har, să studieze recomandările de etichetă pentru a atinge frumusețea individuală, virtutea și bunele maniere.

În 1558, apare *Galateo sau tratatul de politețe și delicatețe a manierelor și onorurilor acordate la masă* a autorului florentin Giovanni della Casa. Împreună cu *Cartea Curtezanului*, *Galateo*, care este una dintre cele mai longevive lucrări de comportament civilizat, fiind în vogă multe secole de-a rândul.

Pe la 1688 apare în Anglia tratatul lui Caleb Trenchfield *Sfatul Tatălui către fiul său*, care recomanda tinerilor să cunoască arta dansului care i-ar face mai doriți la evenimentele sociale, să practice scrima pentru propria protecție și călăria.

Eticheta în Franța ia amploare sub Ludovic al XIV-lea (1647-1715) când această țară devine centrul eleganței europene. *Noul Tratat de Civilitate* (1670) a lui Antoine de Courtin atrage atenția asupra comportamentului civilizat la masă. Dacă mai înainte puteai să scuipi sau să fii obraznic, atunci în ultimele decenii ale secolului al XVI-lea acestea erau considerate ca insulte, nemaifiind tolerate. Dacă altădată se accepta ca la masă să moi pâinea în sosuri, în ultimele decenii ale secolului al XVII-lea acest semn era considerat de prost gust. Și nu era admisibil în acea epocă să scoți în public ceva din gură ce nu putea fi înghițit, gest tolerat, de altfel, mai înainte.

În Anglia, pe la 1750, apar faimoasele Scrisori către fiul său semnate de Lordul Chesterfield. Îl sfătuia pe fiul său să învețe grațiile sociale prin observări atente, să privească cu ochii deschiși oamenii care ar putea să-i fie de folos:

„Observă manierele lor. Însă mergi mai departe, observă caracterele lor și pătrunde cât de mult poți în inimile și mințile lor. Caută pasiunea lor predominantă sau slăbiciunile lor relevante... pentru a le utiliza în folosul tău”.

Apariția în Franța a cărții *Tonul și manierele actuale* (1854) a fost salutată de către toți cititorii. Societatea engleză era, indubitabil, tot așa de rafinată ca cea franceză, însă cărțile de etichetă franceză evitau limbajul brutal și îndemnul de a ține de respectarea claselor, care abundau în

cărți engleze. Existau diferențe în ceea ce ține de comportamentul gentlemanilor în relațiile lor cu doamnele. De ex.: în Anglia gentlemanul care întâlnea o damă, cu care făcea cunoștință la promenadă, n-ar trebui s-o salute pe ea, cel puțin, până când aceasta nu-i dădea primul semn de atenție. În Franța era invers și se considera grosolan pentru un gentleman să aștepte până când dama îi va face primul avans. El putea s-o salute.

În Europa reformarea manierelor continuă prin *Manierele societății rafinate a lui Beeton* (1876). Tratatul unei reprezentante a sexului frumos ca *femeie* era insultător și străinul putea să provoace leșinul ei dacă spunea femeie în fața unei *dame*.

Folosirea cuțitului pentru ducerea mâncării la gură se considera un gest extrem de vulgar în Europa secolului al XIX-lea din considerentul că în prima lui jumătate, furculița nu era încă folosită pe larg. Tot în această perioadă, la dineurile franceze încă se mai clătea gura la masă, apelându-se la bol, conform tradiției medievale, în timp ce folosirea lor la dineurile engleze nu se admitea.

Pe la sfârșitul sec. al XIX-lea francezii au devenit atât de grațioși, încât atingerea mâncării cu degetele a fost scoasă din uz, la fel și folosirea bolului cu apă. În schimb, șervețelele, considerate esențiale pentru francezi, nu erau apreciate la mesele engleze de gală. Și dacă șervețelele nu erau prevăzute, englezii nu aveau altă alternativă decât să folosească fața de masă.

În secolul al XX-lea au fost publicate sute de tratate consacrate bunelor maniere și aria lor geografică s-a extins asupra tuturor continentelor, orientând tânăra generație spre asimilarea frumoaselor tradiții istorice și promovarea unui comportament galant de excepție atât de necesar societății umane de la începutul celui de-al treilea mileniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Arditti Jorge, *A Genealogy of Manners*, Chicago, The University Press, 312 p.
2. Aresty Ester B, *The Best Behavior: the Course of Good manners from Antiquity to the Present, as seen through Courtesy and Etiquette Books*, New York, Simon and Schuster, 1970, 320 p.
3. Barnes Emilie, *Manners. Courtesy and Kindness for Young Ladies*, China, 1998, 32 p.
4. Boswell Sandra, *Protocol Matters, Cultivating Social Graces in Christian Homes and Schools*, Moscow, Idaho, Canonpress, 2006, 232 p.
5. Eberly and Caroline Eberly, *363 manners kids should know*, New York, Three Rivers Press, 2011, 322 p.
6. Foster Dean, *The Global Etiquette. Guide to Europe*, New York, John Wiley and Sons, Inc, 2000, 390 p.
7. Johnson Peter *The philosophy of manners. A Study of the Little Virtues*, England, Thoemmes Press, 1999, 222 p.
8. Miller Llewellyn, *The Encyclopedia of Etiquette*, New York, Crowm Publishers, 1968, 640 p.
9. Morrison Terri, Conaway Wayne A *Kiss, Bow or Shake Hands*, Avon-Massachusetts, 2006, 593 p.
10. Muchembled Robert, *Societatea rafinată*, București, Cartier, 391 p. (trad. din franceză).
11. Santorum Karen, *Everyday Graces. A child's book of Good Manners*, Wilmington, ISI Books, 2003, 391 p.
12. Valci Grazia, *Bunele maniere în Europa. Ghid al comportamentului civilizat*, București: Runa, 2005, 199 p (trad. din italiană).
13. Vanderbilt Amy, *Complete Book of Etiquette*, Doubleday, New York, London, Toronto, Sydney, Auckland, 1995, 786 p.

ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE CU PRIVIRE LA ORGANELE ȘI HOTĂRĂRILE ORGANIZAȚIILOR INTERNAȚIONALE

Oleg BONTEA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

In this article we will conduct a study on skills and decisions of international organizations. Competence of the international organization is determined by the memorandum or other international agreements and carries a conventional character. Regarding the decision, it is an expression of the will of States Parties to the competent body of the organization in accordance with the procedural rules and provisions of the Statute organization. The formation process of decision depends on several factors: the articles of the statute, charter, constitution, the rules of procedure, the organ composition, arrangement of political forces in the organ.

Înainte de a da o caracterizare noțiunii de organ al organizației internaționale, dorim să specificăm care sunt principalele trăsături ale acestuia:

- este o parte componentă a organizației internaționale, o verigă structurală a ei;
- organul se creează în baza actului sau actelor constitutive ale organizației internaționale;
- este dotat cu competențe, puteri și funcții determinate;
- posedă o structură internă și are o componență determinată;
- este stabilită ordinea luării hotărârilor;
- statutul său juridic este fixat în actele constitutive sau în alte acte.

Dispozițiile referitoare la competențele organizației internaționale sunt în general legate de competențele organelor sale. Competența organului organizației internaționale este determinată de actul constitutiv sau de alte acorduri internaționale și poartă un caracter convențional. Ea nu poate fi schimbată în mod arbitrar fără acordul statelor-membre ale organizației internaționale, exprimat într-o formă corespunzătoare.

Organele organizațiilor internaționale pot fi clasificate după mai multe criterii. Pornind de la caracterul asociativ al organizației, pot fi deosebite organe interguvernamentale, interparlamentare, administrative, unipersonale, cu participarea diferitelor grupuri sociale (de exemplu, reprezentanții sindicatelor și întreprinzătorilor în organele Organizației Internaționale a Muncii).

Mai importante sunt organele interguvernamentale, deoarece la ele statele-membre trimit reprezentanții săi care au puteri corespunzătoare și acționează în numele guvernului [1, p.180].

Nu este obligatoriu ca reprezentanții statelor să fie diplomați. Într-un șir de organizații există cerința ca reprezentanții să fie specialiști corespunzători (de exemplu, persoana care deține studii medicale pentru Organizația Mondială a Sănătății sau specialist în domeniul culturii pentru UNESCO).

Un rol destul de esențial în activitatea organizației internaționale îl joacă organele alcătuite din persoane individuale (de exemplu, organele arbitrale și judiciare, comitetele de experți).

Pornind de la numărul membrilor pot fi distinse **două categorii de organe: plenare** alcătuite din toate statele-membre și organe cu o *componență limitată*. În organizațiile cu o structură mai democratică organul plenar, de regulă, determină politica organizației. Lui îi sunt rezervate hotărârile referitoare la cele mai importante probleme: determinarea politicii generale a organizației

și a principiilor sale; adoptarea proiectelor de convenții și a recomandărilor; chestiunile financiare și bugetare; revizuirea statutului și adoptarea modificărilor lui; chestiuni legate de asocierea la organizație – primirea, excluderea, suspendarea drepturilor și privilegiilor etc.

În același timp, în activitatea unui șir de organizații internaționale, îndeosebi ale instituțiilor specializate ale ONU, se observă tendința sporirii rolului organelor cu componență limitată în conducerea activității lor (de exemplu, în OIM, OMI, OACI).

Pentru organele cu componență limitată o semnificație importantă o au chestiunile privind componența lor. Aceste organe trebuie să fie completate în așa mod încât hotărârile luate de ele să reflecte cel mai bine interesele tuturor statelor, dar nu a unui sau câtorva grupuri. În practica activității organizațiilor internaționale în formarea organelor cu componență limitată deseori se aplică următoarele **principii**:

- reprezentare geografică echitabilă;
- interese specifice;
- reprezentare egală a grupurilor de state cu interese diferite;
- o contribuție financiară mai sporită;
- luarea în considerare a reprezentării politice (reprezentarea membrilor permanenți ai Consiliului de Securitate în aceste organe este din oficiu).

La formarea organelor cel mai des se aplică unul dintre principii. De exemplu, lit. a), p. 3 art. 50 din Convenția Aviației Civile Internaționale din 1944 prevede că „la alegerea membrilor Consiliului, Adunarea va asigura o reprezentare corespunzătoare a statelor (...) numirea cărora va asigura reprezentarea în Consiliu a tuturor regiunilor geografice de bază ale lumii.

Hotărârile organizațiilor internaționale sunt adoptate de organele lor. Dacă este să dăm o **definiție** hotărârii organizației internaționale, aceasta este o expresie a voinței statelor-părți în organul competent al organizației în conformitate cu regulile de procedură și dispozițiile statutului organizației respective. Procesul de formare a hotărârii depinde de mai mulți **factori**: *dispozițiile actului de constituire (statutului, cartei, constituției), regulile de procedură, componența organului, aranjamentul forțelor politice în cadrul organului*. Acesta pornește de la manifestarea inițiativei din partea statului, grupului de state, de la organele sau funcționarii organizației internaționale. De regulă, inițiatorul propune studierea unei probleme determinate. Însă în unele cazuri el poate introduce spre examinare și proiectul viitoarei hotărâri. Proiecte de hotărâri pot introduce și alte state sau grupuri de state.

Următoarea etapă în formarea hotărârii este introducerea problemei pe agenda organului care adoptă hotărârile. La Adunarea Generală a ONU agenda preventivă se alcătuiește cu 60 de zile înainte de deschiderea sesiunii ordinare, punctele suplimentare se introduc cu 30 de zile înainte, punctele noi și urgente - mai puțin de 30 de zile sau în timpul sesiunii ordinare. Comitetul General care conduce lucrările sesiunii examinează agenda preventivă împreună cu punctele suplimentare și pentru fiecare punct dă o recomandare privind includerea lui în agendă sau respingerea lui, sau transferul pentru o sesiune ulterioară. După aceasta Adunarea generală adoptă agenda ședinței. În instituțiile specializate ale ONU, de regulă, organele executive pregătesc ordinea de zi a organelor plene.

După introducerea chestiunii pe ordinea de zi, ea se examinează nemijlocit fie de însuși organul, fie se transmite spre examinare unei comisii sau comitet special creat în acest sens. După aceasta chestiunea este din nou prezentată spre examinare organului împuternicit. De exemplu, potrivit regulii 65 din Regulile de procedură a Adunării Generale a ONU, ea, dacă nu va hotărî altfel, nu va adopta o hotărâre definitivă nici în unul dintre subiectele care sunt înscrise pe ordinea de zi până în momentul când va primi raportul comitetului corespunzător referitor la el.

În marea majoritate a organizațiilor internaționale hotărârile, înainte de a se supune examină-

rii organului plenar, se transmit spre examinare organelor auxiliare, unde se elaborează în esență proiectul de hotărâre, se identifică susținătorii și oponenții ei. Din aceste considerente lucrărilor organelor auxiliare li se acordă o atenție deosebită.

Un rol deosebit în procesul de formare a hotărârii organizației internaționale îl joacă etapa dezbaterilor. Fie că are loc în organele principale sau cele auxiliare, aceste dezbateri au o importanță politică nemijlocită și un rezultat juridic concret: va fi sau nu pus la vot proiectul de hotărâre sau al rezoluției.

Etapă hotărâtoare în adoptarea hotărârii este votarea. În marea majoritate a organelor organizațiilor internaționale, fiecare delegație deține un vot și doar în organele cu un sistem echilibrat de adoptare a hotărârilor numărul de voturi acordate statelor diferă în funcție de criteriile acceptate în organizație. De exemplu, în organizațiile financiare ale sistemului ONU fiecare stat deține un număr de voturi proporțional contribuției (taxei) sale.

În regulile de procedură ale fiecărui organ se determină cvorumul necesar pentru adoptarea hotărârii și care constituie cel mai frecvent majoritatea simplă a membrilor organului.

Hotărârile pot fi luate în unanimitate, prin majoritatea simplă sau calificată. În secolul al XIX-lea hotărârile în organizațiile internaționale se adoptau în majoritatea cazurilor în baza principiului unanimității absolute. Însă practica a arătat incomoditatea unei astfel de metode în adoptarea hotărârii, deoarece chiar și un singur stat putea să perturbeze lucrările organului. De aceea, organizațiile internaționale au trecut treptat la unanimitatea relativă, majoritatea simplă și calificată.

Principiul unanimității relative cere votarea pozitivă a membrilor organului, fără luarea în considerare a membrilor absenți sau care s-au abținut de la votare. Aceasta a fost, de exemplu, practica de votare în Consiliul și Adunarea generală Ligii Națiunilor.

Majoritatea simplă și calificată poate fi absolută și relativă. Majoritatea absolută necesită calculul numărului total al membrilor organului, în timp ce majoritatea relativă - doar a celor prezenți și care au votat „pentru” sau „împotriva”.

În unele cazuri hotărârea în organele organizațiilor internaționale poate fi adoptată fără votare, pe calea aclamațiilor sau în lipsa obiecțiilor. Asemenea metode de adoptare a hotărârilor sunt aplicabile cel mai des în privința aspectelor procedurale.

În practica activității organizațiilor internaționale devine tot mai răspândită procedura de adoptare a hotărârii pe baza consensului. Pentru consens este caracteristică calea coordonării pozițiilor statelor-membre pe baza luării în calcul a opiniilor și intereselor tuturor și în cazul consensului general. Textul coordonat al hotărârii este anunțat de președintele organului fără organizarea votării și în lipsa obiecțiilor împotriva adoptării hotărârii în general.

BIBLIOGRAFIE

1. Международное право: Учебник, под ред. Ю. М. КОЛОСОВА, В. И. КУЗНЕЦОВА, Изд-во. „Международные отношения”. Москва, 1999, 624 стр.

METODOLOGIA CERCETĂRII IMAGINII DE STAT

Alexandru EJOV,
doctor în politicologie, lector superior universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In this article the author examines a theoretical and methodological background of state (national) image. It is made an attempt to systematize the methodological approaches of the national image. The author mentions that, political image of the state plays an important role in international relations. Image of the country should be regarded as one of the competitive tools for solving state problems on the international arena. From the positive image of the state depends the development of trade and economic relations with other states, executing of foreign policy, as well he can be a powerful factor in the consolidation of the nation, strengthen of the identity of the people, one of the conditions of social security and effective negotiations, etc.

În lumea de astăzi, formarea și utilizarea unei imagini atractive a statului și liderului acestuia, susținută de realizările statului în domenii-cheie ale vieții sociale și politice, este una dintre principalele condiții ale succesului statului pe arena internațională, garant de recunoaștere a influenței sale în lume.

Remarcăm faptul că, chiar dacă literatura de specialitate dedicată imaginii politice este multiplă și variată, însă aspectele ce țin de formarea imaginii de stat nu sunt suficient tratate. Cercetătorul american K. Boulding a remarcat rolul important pe care imaginea țării l-a avut tradițional în sistemul de relații internaționale și a definit imaginea ca un comportament stereotipic, bazat nu pe fapte reale, ci pe prestigiu, opinii, iluzii, pe care oamenii și-l formează despre ei înșiși, bazat pe reprezentarea mitologică a trecutului, pe reprezentarea imaginară a viitorului și care poate influența atât comportamentul unui individ sau grup, cât și comportamentul unei națiuni [2, p.120].

Potrivit savantului rus K. Gadjiev, imaginea de stat se constituie dintr-o combinație bizară de caracteristici reale și mituri, simboluri, stereotipuri despre diferite aspecte ale vieții interne și externe a statului, apărute spontan sau create intenționat, cu scopul de a contura o reprezentare pozitivă sau negativă pe arena internațională. De asemenea, autorul subliniază faptul că scopul principal al imaginii de stat este de a asigura legitimitatea politicii externe a statului în opinia cetățenilor săi, precum și a comunității internaționale. [5, p. 5]

Abordând imaginea țării ca o varietate a imaginii politice, cercetătorul rus E. Galumov distinge două elemente structurale ale imaginii țării și anume – „imaginea primară a țării” - o reprezentare de ansamblu a țării, care rezultă din datele inițiale despre țară și „imaginea secundară a țării” - ca rezultat al acțiunilor politice ale statului pe arena internă și în comunitatea internațională. De asemenea, cercetătorul subliniază că statul are mai multe imagini obiective: economică, socială, umanitară, politică, culturală, ecologică ș. a. [6]

Imaginea de stat este constituită din diferite și diverse componente. Obiect al imaginii poate fi o figură politică sau publică, precum și diferite instituții de stat sau sfere de activitate - puterea, economia, armata, politica externă și internă, resursele, drepturile omului ș. a. Un rol important pentru opinia publică îl au acțiunile eficace ale puterii de stat într-un domeniu sau altul.

Astfel, imaginea politică a statului poate fi definită ca o reprezentare emoțională a statului, a instituțiilor puterii, a sistemului politic, economic și social, creată în mod deliberat în conștiința maselor, atât în interiorul statului cât și în străinătate.

La etapa actuală, cercetarea teoretică și aplicată a imaginii statului cuprinde o gamă largă de probleme și se desfășoară în diverse domenii ale vieții sociale și politice. O analiză a literaturii științifice ne permite să identificăm câteva abordări de bază în studiul imaginii de stat: *abordarea tradițională a imaginii* (E. Galumov, D. Gavra, A. Savitsky, I. Kiseleva, T. Greenberg, E. Vasilenco etc.), *abordarea de branding* (S. Anholt, W. Olins, A. Chumikov, D. Bocharov, S. Ignatiev, O. Tyukarkina, I. Vasilenco etc.), *abordarea de marketing* (F. Kotler, M. Arzhenovski, A. Blinov, A. Pankruhin etc.), *abordarea geopolitică* (D. Zamyatin, A. Novikov etc.).

În *abordarea tradițională a imaginii* remarcăm modelul structural al imaginii de stat prezentat în lucrarea lui E. Galumov „Imaginea internațională a Rusiei.” Modelul imaginii externe a statului, propus de cercetător, include o varietate de „reprezentări ale statului” și procesul de formare a imaginii țării trebuie să urmeze strict anumite stadii: de la *reprezentarea politico-geografică* (semne geografice, simboluri, caracteristici politice ale statului), la *reprezentarea național-valorică* (semne și simboluri ce exprima interesul public, obiectivele și aspirațiile în politica națională).

Pe *reprezentarea politico-geografică a țării*, care este un set de semne geografice, simboluri, caracteristici politice ale țării, se suprapune *reprezentarea resurselor naturale* – semne și simboluri ale resurselor naționale (geografice, climaterice, naturale etc). Următorul element ierarhic este *reprezentarea civilizațional-culturală*, care constituie o concentrație/un ansamblu de semne și simboluri culturale și naționale a evoluției istorice și civilizaționale a țării. Aceasta este urmată de *reprezentarea socială și a modului de gândire a poporului*, definită de E. Galumov ca o concentrație/un ansamblu de atribute sociale primordiale, trăsături caracteristice ale persoanelor și modului lor de gândire și *reprezentarea industrial-economică*, definită de cercetător ca o concentrație de simboluri și semne economice primordiale, capacitățile țării în domeniul științific, industrial și economic; ca un simbol al prosperității, puterii și influenței statului. Încheie această ierarhie *reprezentarea național-valorică*.

Un model interesant al structurii imaginii de stat l-au oferit cercetătorii ruși D. Gavra și A. Savitsky. Acest model este prezentat în forma unui grilaj de cristal, în care nodurile sunt atomi - *conceptele-cheie ale imaginii*. Cercetătorii au propus noi scheme ale imaginii, atât interne cât și externe a țării. Laturile grilajului - cubului de cristal influențează, de fapt, orice domeniu de activitate a statului: politico-social, economic-industrial, social, istoric și cultural-național.

În schema imaginii externe a statului conceptele fundamentale sunt: șeful statului, discursul politic, istoria politică, marile branduri, geografia și resursele naturale; mentalitatea (un set de trăsături de caracter național), autoritatea internațională, valorile și ideile de bază împărtășite de cetățeni.

În schema imaginii interne a țării accentul s-a deplasat, modificând conținutul și amplasarea conceptelor. Apar astfel de concepte, cum ar fi proiectele publice (toate reformele și proiectele întreprinse de stat în domeniul economic și social), structuri de putere etc.

Un astfel de model sintetic al abordării tradiționale permite de a identifica un câmp semantic al imaginii de stat atât în plan extern cât și pentru percepția de masă a cetățenilor.

Imaginea de stat ca unitate de comunicare include mai multe blocuri/elemente: individuale (personale), sociale și simbolice, care, în opinia lui T. Greenberg pot fi diferențiate în funcție de obiectivitatea și subiectivitatea caracteristicilor [7].

Parametri obiectivi (cvasistatici):

- potențialul resurselor naturale;
- patrimoniul național și cultural al societății;

- parametrii geopolitici (așezarea geografică, mărimea teritoriului, lungimea frontierelor de stat, ieșirea la mare etc.);

- evenimentele istorice care au influențat dezvoltarea statalității;

- forma de bază a structurii de stat și forma de guvernământ.

Aspectele subiective (dinamice):

- atitudinile sociale și psihologice în societate;

- natura și principiile de activitate a asociațiilor social-politice ale statului;

- aspectele morale și etice de dezvoltare ale societății;

- durabilitatea economiei statului (set estimat de indicatori din PIB, nivelul de venit pe cap de locuitor, volumul investițiilor atrase, asigurarea financiară a bugetelor, apărarea drepturilor și libertăților actorilor economici de pe piață etc.);

- spațiul juridic al statului și concordanța normelor juridice cu cerințele internaționale;

- funcțiile, competențele și mecanismele de reglementare de către stat a diverselor domenii și activități în stat (eficiența structurii de putere).

Următoarea abordare în analiza imaginii de stat este abordarea de branding. Esența sa constă în a crea o „țară (o regiune) - un brand”, „o țară – o marcă.” Brandul este un concept economico-psihologic și, în același timp – face parte din domeniul teoriei și practicii de management. În școlile occidentale de marketing brand-ul (din engl.-brand) este caracterizat ca o marcă comercială, pe care consumatorii o evidențiază dintre celelalte în baza unui identificator/model unic sau/și în baza unei valori raționale sau emoționale pentru ei înșiși. Brand-ul reprezintă întruchiparea celor mai variate așteptări de la produsele concrete.

Simon Anholt a introdus în anul 1998, în circuitul științific un nou termen, cel de „brand național” și a pus, practic, bazele unei noi și importante sfere a cunoașterii științifice, cercetarea concepțiilor brandingului teritorial sau național. Conform părerii lui Simon Anholt, brandul național constituie suma percepției țării de către oameni, obținută din șase competențe naționale de bază: export, turism, politică, patrimoniu cultural, investiții și imigrație, populație. Împreună, acestea formează hexagonul brandului național. Sarcina de branding a oricărui stat este de a crea și menține reprezentări/asociații pozitive despre sine însuși, despre cetățenii lor și propriile produse, în special aceasta se referă la țările care provoacă/trezesc foarte puține asociații. Scopul final al brandingului de stat este de a promova bunăstarea cetățenilor săi [1].

A crea un brand de țară este destul de dificil. E necesar să se analizeze toate componentele pozitive ale imaginii țării și, în baza lor, să se formuleze simbolurile și semnificațiile acestora, precum și să se identifice acele simboluri care funcționează/au impact cu adevărat.

Cercetătorul rus A. Tyukarkina definește brandingul național ca „un set de măsuri în domeniul exporturilor, turismului, culturii, politicii interne și externe și investițiilor pentru dezvoltarea și implementarea unei strategii de conturare a brandului de stat, care vizează îmbunătățirea imaginii țării, percepută atât de localnici cât și de străini și activată printr-o varietate de instrumente (de comunicare, de marketing, de diplomatie publică etc.).” [11, p. 111]

Abordarea de marketing. În perioada anilor 1993-2010, în lume au apărut peste 10 cărți (mai cu seamă de origine americană și britanică) despre marketing și brandingul teritorial. Începând cu lucrarea editată în anul 1993 de către Kotler Philip, Haider Donald și Rein Irving, intitulată „Marketing Places: Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations”, a început procesul de studiu al marketingului în calitate de mecanism de promovare multiaspectuală a teritoriilor [3].

Philip Kotler, profesor de marketing internațional la Școala Superioară de Management J. L. Kellogg din cadrul Universității din Northwestern, SUA, evidențiază 10 principii ale marketingului: marketing-ul bunurilor materiale (mărfuri), serviciilor, experimentelor (experiența), eveni-

mentelor, personalităților, locurilor, proprietății, al organizațiilor, informației și ideilor. Apariția marketingului teritorial, susține Philip Kotler, este legată de competiția activă pentru atragerea turiștilor, fabricilor, oficiilor centrale ale companiilor și ale noilor rezidenți din variate locuri: orașe, state, regiuni [9].

Potrivit lui Philip Kotler, marketingul este un instrument de dezvoltare strategică a teritoriului și a unei soluții complexe a problemelor acesteia, iar prin marketingul teritorial se înțelege tot ce asigură cea mai bună apreciere multiaspectuală a problemelor teritoriale în vederea alegerii celei mai originale căi de dezvoltare teritorială [8, p. 15–17].

Philip Kotler diferențiază, de asemenea, consumatorii teritoriali în 4 grupe [4, p. 51-75]: vizitatorii (veniți pentru a participa la conferințe, negocieri comerciale sau ca turiști); populația locală (muncitorii profesionali, investitorii, oamenii de afaceri, pensionarii etc.); business-ul și industria (industria grea și ușoară ș. a.); piesele de export (reprezentanții altor teritorii).

Savantul rus A. Pankruhin formulează următorul scop al marketingului teritorial - „marketingul ne poate ajuta ca țara noastră să fie respectată, să fie vizitată de turiști străini, ca oamenii de afaceri și investitorii străini să fie atrași de ea, să fie prestigios să trăim, să învățăm, să lucrăm în ea”. Obiectul de studiu al marketingului teritorial îl constituie teritoriul ca un întreg, atât în interiorul țării și în afara acesteia. Marketingul teritoriului/de stat contribuie la îmbunătățirea prestigiului teritoriului în general, la atractivitatea resurselor naturale, de mediu, financiare, logistice, umane, sociale a țării, precum și fezabilitatea și reproducerea acestor resurse [10].

În dependență de tipul teritoriului, sunt evidențiate următoarele tipuri de marketing: marketingul țării, marketingul statului, marketingul regiunii, marketingul orașului sau marketingul municipal, marketingul localităților ș. a. Aspectul-cheie în activitatea marketingului țării este crearea deliberată, dezvoltarea pozitivă și promovarea imaginii țării.

Marketingul țării este o sarcină foarte complicată și multidimensională care implică câteva etape. Una dintre aceste etape este analiza produsului teritorial. Evaluarea produsului teritorial al țării presupune realizarea analizei resurselor teritoriale, a nivelului de dezvoltare social-economică și a calității managementului teritorial.

Calitatea managementului teritorial poate fi evaluată în baza rezultatelor, adică pe cât de efectiv pot fi folosite anumite resurse teritoriale în urma reglementării. În cadrul marketingului teritorial se delimitează, de obicei, următoarele direcții strategice de bază: marketingul imaginii, al punctelor turistice de atracție, al infrastructurii, populației (asigurarea suportului din partea cetățenilor, politicienilor, organizațiilor). În același timp, prin marketingul imaginii, dacă generalizăm conceptele existente, se înțelege direcționarea strategică a marketingului teritorial legat de atragerea investitorilor și turiștilor în baza creării și răspândirii imaginii optimizate a teritoriului prin organizarea în regiune a conferințelor, expozițiilor, lansarea materialelor informaționale și publicitare, cooperarea cu organizațiile regionale, străine și internaționale. [10].

D. Zamyatin definește în *abordarea geopolitică* imaginea țării ca „o reprezentare geografică stabilă și diversificată, principala caracteristică a căreia este dorința de a complica structura și de a consolida nivelurile de interdependență a elementelor sale de bază.”

În opinia lui K. Novikov, imaginea de stat este constituită din elemente asociate cu parametrii geografici și geopolitici: imaginea geografică a statului include: așezarea geografică, clima, flora și fauna, aerul, apa, mineralele și alte resurse naturale; geografia populației (numărul, structura populației etc.), economia, discursul politic, sfera socială.

BIBLIOGRAFIE

1. ANHOLT, S. Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions / S. Anholt. 1-st edition. Palgrave Macmillan, 2007, 160 p.
2. BOULDING, K. National Images and International Systems. In: Journal of Conflict Resolution, 1959, № 3, p. 120-131.
3. HAIDER, D., KOTLER, Ph., Rein I. Marketing Places. New York: Free Press, 1993, 400 p.
4. KOTLER, F., JATUSRIPITAK, S., MAESCINCEE, S. The marketing of nations: a strategic approach to buiding national wealth. New York: Free Press, 1997, 451 p.
5. ГАДЖИЕВ, К. Имидж как инструмент культурной гегемонии. În: Мировая Экономика и Международные отношения, 2007, nr. 12, с. 3-14.
6. ГАЛУМОВ, Э. Международный имидж России: стратегия формирования. Москва, 2003, 446 с.
7. ГРИНБЕРГ, Т. Образ страны или имидж государства: поиск конструктивной модели. Москва, 2009. În: <http://www.pravo33.wordpress.com> (дата обращения: 20.09.2010).
8. КОТЛЕР, Ф., АСПЛУНД, К., РЕЙН, И., ХАЙДЕР, Д., Маркетинг. СПб.: Стокгольм. шк. экономики, 2005. 376 с
9. КОТЛЕР, Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. Санкт-Петербург, 2005, 376 с.
10. ПАНКРУХИН, А. Зачем, кому и какой нужен маркетинг территорий. Москва. 2007. <http://www.marketologi.ru/lib/terr/terr1.html>.
11. ТЮКАРКИНА, О. Роль национального брендинга в формировании внешнеполитического имиджа современной России. În: Власть, 2011, № 12, с. 111-114.

THEORETICAL AND CONCEPTUAL BASES OF RESEARCHING PHENOMENON OF TERRORISM

Cristina EJOV,
Ph.D., Associate Professor,
Moldova State University

SUMMARY

In the article are considered theoretical and conceptual bases of researching the phenomenon of terrorism. It is made an attempt to define the term terrorism. The author notes that the phenomenon of terrorism is a multidimensional. Terrorism is known to mankind since ancient times. For centuries, it was used as an illegal, but a sharp and effective weapon in the political struggle. But at the end of XX and at the beginning of XXI century terrorism acquires the characteristics of an international phenomenon. Its goals and objectives, as well as its human constituent component cross the national boundaries and cultures and it becomes an international phenomenon.

The contemporary international community is constantly facing problems of different kinds, but terrorism continues to be the most difficult one. Humanity has experienced terrorism since ancient times. For centuries it has been used in political struggle as an illegal, but effective weapon. In the 20th century terrorism turned into a serious problem for the entire global community. The general historical development of terrorism can be described as individual, group, local, international and global terrorism.

According to the opinion of the Russian scientist A. Gusher, head of Strategic Development Center, in the recent past the acts of terrorism were treated as local phenomena. But in the '80s-'90s of the 20th century terrorism became a "universal phenomenon". The researcher believes that „the internationalization of contemporary terrorism is an indisputable fact. Terrorism takes new forms and options due to the strengthening integration of the international community, the development of the links within the informational, economic and financial fields, as well as, the increase of migration flows”.

In the international political and legal literature there is no single definition of terrorism that would suit all participants in international relations, even though attempts have been made constantly. An important factor that hinders the achievement of a unified approach to the definition of terrorism and, as a consequence, the development of the agreed joint international measures to combat it, is the extreme politicization of the assessments. Thus, for example, the Ad Hoc Committee on International Terrorism of the UN General Assembly has been undertaking intensive activity in this area since 1972, but so far it has not come with a definition suiting all the participants in international relations.

One of the first scientific definitions of terrorism has been given by the American historian J. Hardman in the article "Terrorism", published in the fourteenth volume of the "Encyclopedia of the Social Sciences" in 1934. By 'terrorism' J. Hardman understood the method by which an organized group seeks to achieve its stated objectives primarily through the systematic use of violence. Terrorist acts are directed against people who represent personalities, representatives of the authorities that are an obstacle for the achievement of the objectives of such a group.

The Foreign researchers P. Wilkinson and B. Hoffman define terrorism as the unlawful use or threat by using violence against people in order to force the government to meet some political or ideological goals.

The well-known American scholar A. Schmid has analyzed more than 100 definitions of ter-

rorism that had been present in the scientific literature until 1983. He was studying the common grounds, hoping to eventually get a detailed definition of terrorism. Thanks to this empirical analysis, he highlighted the elements common to most of the definitions and on the basis of 13 of them created his own definition of terrorism. He treated terrorism as a method of struggle, in which the victims serve as a symbolic purpose. Terrorists are able to create a constant sense of fear through the use of violence against normative behavior, what creates an audience around these victims themselves and ends-up in a change of attitudes and actions from the part of society [5].

In the writings of the researcher J. E. Goodby the author defines the role of political institutions in the occurrence of terrorism which is formed from being influenced by many socio-political and economic processes. The French scientist notes that terrorism is a crime that threatens the safety and security of people's lives, and that by its consequences terrorism "brings harm to the human dignity".

The etymology of the term 'terrorism' suggests that the roots of this concept derive from the Latin word "terror", which means 'fear'. The necessary element present in any terrorist act is scaring the political opponent or scaring the people who act as direct victims of the terrorists.

The Romanian researcher G. Aradavaoiaice regards terrorism as the systematic use of violence for political purposes against the governmental system of the country [2, p. 33].

Some foreign researchers regard terrorism as a certain type of social conflict. As Y. Alexander, director of the Institute for the Study of International Terrorism, noted on this topic, "terrorism - is the channel through which the dissatisfaction and impatience of the marginalized layers of the society is floating. Terrorist means and methods solidify this and destabilize the existing social structure" [1, p. 4].

The Director of the Centre for Research in Political Science "Rand Corporation" B. Jenkins proposed a definition of terrorism, which is often used by the security organs. It defines terrorism as the use or threat of using force, aimed at achieving political change [6].

If we consider terrorism as a socio-political phenomenon, then, in our opinion, the most successful is the definition proposed by the Russian lawyer B. Petrishchev, as he considers terrorism as a complex socio-political phenomenon: "terrorism - is the systematic, socially or politically motivated, ideologically justified use of violence or threat of using it (violence), by which, through the intimidation of individuals, their behavior is driven in a direction positive for terrorists, and the goals pursued by the terrorists are achieved" [9].

Also a noteworthy point of view is the one of the Russian researcher A. Kirichenko. The researcher believes that when giving a definition to the concept of "terrorism", it is necessary to pay attention to such important characteristics inherent to this phenomenon as danger to society, its illegitimacy in the eyes of society, anonymity in preparation of actions and wide publicity of their carrying out and of their results, presence of the inherent aim of terrorism, its nature of making the government to act or not to act, and intimidation of the population.

The Moldovan researcher O. Balan defines terrorism as a method of action, execution of some criminal activities using terror, violence, methods that are often confused with crime.

It should be noted the imperfection the definition of terrorism in the Law of the Republic of Moldova on Combating Terrorism. Article 1 of the Anti-terrorism law and Article 278 of the Criminal Code of the Republic of Moldova defines terrorism as "carrying out explosions, arsons or other acts that endanger human life or cause significant property damage or provoke other socially dangerous consequences, in order to violate public security, terrorize the population or influence the decisions of public authorities or individuals, as well as the threat of such acts with the same purpose". In our opinion, in this formulation goals, motives, methods, techniques and results of specific terrorist acts are mixed [4].

In connection with the terrorist attacks in 2015-2016 in the EU countries on 4 August 2016 the Moldovan Government approved a draft Law on Prevention and Fight against Terrorism. The draft law determines in detail legal and organizational aspects of the fight against terrorism and its prevention in the Republic of Moldova, the procedure for coordination of specialized units, activities of central and local administrative bodies, public organizations, decision-makers, as well as the rights, duties and guarantees of persons engaged in activities to combat and prevent terrorism. It should also be noted that the new law will also present a different definition of terrorism. As it was previously mentioned, the current law defines terrorism as an ideology of violence and the practice of making influence through violence on the decision making of public authorities or international organizations, combined with frightening the population and/or other illegal acts of violence, whereas the draft law defines terrorism as a phenomenon of high social danger that is characterized by a radical ideology of influence through violence. To develop a system of counter-terrorism measures it was necessary to determine the factors that can contribute to its spread in Moldova. These factors are subdivided into internal and external, objective and subjective.

Thus, terrorism can be defined as the use of governmental and nongovernmental violence or the threat of violence in order to cause panic in society, weaken or even topple the government and cause a political change; it is aimed at destabilization of the state regime, creation of concerns among the population due to its vulnerability to violence, change of public authorities in the country, implementation of any political, religious or ethnic aspirations.

Terrorism is a complex socio-political phenomenon and is characterized by social, economic, ethnic and political roots, has its own ideology, organizational structure, and its specific mechanisms. Herewith, the causes of terrorism can be economic (poverty, destitution), political (crisis), religious or territorial. The modern terrorism is characterized by the following features: a complete lack of control by government agencies; hybrid nature which involves the combination of criminal goals and terrorist ideology; a rapid transformation and expansion of technical capabilities of the weapons used; an increase in the scale and geography, as well as, aggressiveness due to strong funding.

The common features which can give an objective picture of the socio-political phenomenon of terrorism are the following:

1. Terrorism seeks to achieve certain political objectives.
2. Violence, in one form or another, or the threat of its usage are used against the opposing side.
3. The object of a terrorist action has a dual impact: 1) the direct object, which could be material objects, some categories of citizens defined by the political, social, religious or other principle or not specifically defined, random people, and 2) the final, or strategic object, which is the constitutional system or one of its components (territorial integrity, government system, economic power, etc.).
4. The active use of achievements from the field of science and technology, the Internet and the urge towards acquiring the weapons of mass destruction.
5. Its "advertising" through the devastating consequences of terrorist acts shown in mass media.

Now let's consider in more details the main features of modern terrorism. The terrorist practices show that since its appearance terrorism has been a political phenomenon. Once the political motivation disappears, this kind of violence is no longer terrorism. When crimes are not associated with influencing the authorities in order to control the activity of these bodies, these actions are considered to be other offenses, such as murder, blackmailing, kidnapping or other

crimes related to obtaining economic or other benefit, or committed out of revenge or personal enmity [8, p. 31].

The essence of terrorism can be described as violence in order to intimidate. B. Hoffman formulates the classical concept of terrorism as a form of political violence. He talks about terrorism as a form of violence, or, more importantly, as the threat of violence. According to Hoffman, violence is carried out to promote a certain political goal. This is the difference between a terrorist and a simple criminal, acting according to different motivation. "In order to be called terrorism, violence should be committed by an organized community with a conspiratorial structure and recognizable management mechanism, rather than an individual acting on his own", B. Hoffman writes [3].

The researchers mention the increased risk of modern terrorism due to the technological achievements of the civilization, which can be used by modern terrorists. Those include the elements of mass destruction weapons - nuclear, chemical and bacteriological (toxic substances) means of attack on the informational space and the human psychics.

The most important feature of the modern terrorist organizations is their extensive use of virtual space, modern information and communication technologies. Today the problem of cyberterrorism and extremism in the global network concerns the whole international community, because this phenomenon becomes more threatening to the security of many countries and their citizens, causing enormous political, economic and moral losses, providing a strong psychological pressure on a large number of people. It became possible to commit a terrorist explosion anywhere in the world simply by pressing a mobile phone button on the other side of the planet. The definition of cyberterrorism was given by the German scientist K. Hirschman in "The Changing Face of the Terrorism." He writes: "Cyberterrorism is a deliberate, politically motivated attack against information in the cyberspace for terrorist purposes, i.e. motivated operation of hacking computer systems and software that acquires a form of violence against neutral objects by subnational groups or clandestine actors".

So, for example, as noted by the Russian researcher L. Buraeva, the terrorist organization ISIS (Islamic State of Iraq and the Levant, or Islamic State, or Daesh) brought the propaganda on Twitter to a whole new level by exercising the most successful information attack in the history of cyber-terrorism. Its programmers developed an official service - an Android application - called "The Dawn of Glad Tidings" in order to keep loyal Twitter users up to date with the latest news of Jihad and manage the agenda of the entire Iraqi segment. Daunting videos, thousands of "tweets" on the same topic with the words "we are going to kill you", stories of murdered Iraqi military and civilians, photos of decapitated or crucified bodies, and, as a result, the virtual attack was not less frightening than the real one [7, p.132].

More than 4 billion videos are viewed on a daily basis on the YouTube video service, and among those there are videos of terrorist nature.

The recent terrorist attacks in Paris and Nice show that the information component is the key element of the modern terrorism. The lack of coverage in the media makes the attack meaningless. Media helps the terrorists to bring to an unlimited audience a dreadful, spectacular, dramatic effect of the terrorist act. Thus, terrorist acts with appropriate media coverage represent the strongest weapon: they demonstrate the impotence of the public authorities, create precedents of active disobedience and opposition to authority that activate the negative sentiment in society, reduce business activity in the country and negatively affect the country's image abroad.

REFERENCES

1. ALEXANDER, Y. *Terrorism: Theory and Practice*. Boulder: Westview press, 1979, 280 p.
2. ARĂDĂVOAICE, G. *Sfârșitul terorismului*. București: Antent, 2002, 213 p.
3. HOFFMAN, B. *Inside Terrorism*. Columbia University Press. 2006, 456 p.
4. Legea Republicii Moldova nr. 539-XV din 12 octombrie 2001 cu privire la combaterea terorismului. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 147-149 din 6 decembrie 2001, p. 10-15.
5. SCHMID, Alex P. *The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism. Perspectives on terrorism* Volume 6, Issue 2, may, 2012, p. 158-159.
6. JENKINS, B. *The Study of Terrorism: Definitional Problem*. <http://www.rand.org/pubs/papers/P6563.html> (vizitat pe 21.01.2016).
7. БУРАЕВА, Л. Мировой опыт противодействия экстремизму и терроризму в глобальном информационном пространстве. În: *Теория и практика общественного развития*, № 18, 2015, с. 131-134.
8. Ю. Об определении понятий „террор” и „терроризм”. *Журнал российского права*, № 2, 2010, с. 31-40.
9. ПЕТРИЩЕВ, В. *Заметки о терроризме*. Москва: УРСС, 2001, 288 с.

IMPACTUL FLUXULUI DE MIGRAȚIE DIN ORIENTUL MIJLOCIU ASUPRA DIMENSIUNII SOCIALE ȘI POLITICE A UNIUNII EUROPENE ȘI A REPUBLICII MOLDOVA

Cristina EJOV,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Cristina VORONEANU,
studentă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In this article the authors analyze the impact of the flow of migrants, asylum and protection seekers from the Middle East in the European Union and the Republic of Moldova focusing on the ways their presence might affect the social and political dimension of security. The objective of this paper is to determine whether the refugees represent or might represent in the near future a threat for the security and stability of the European continent. The author analyzes the security dimension from the perspective of the European population. Therefore, an increased attention is awarded to the social dimension of the researched problem. In this respect, the article is based on an undergoing study and three opinion polls conducted in 2016 and 2017 that represents the attitude towards migrants from the Middle East.

Situat la confluența dintre spațiul european, asiatic și cel african, Orientul Mijlociu reprezintă una dintre cele mai instabile regiuni din punct de vedere politic, economic, sociocultural și religios. Totalitatea diferențelor conceptuale și interesele geopolitice care se atestă în Orientul Mijlociu au constituit din acest teritoriu un focar de conflicte ce pun în pericol securitatea și stabilitatea comunității internaționale. Pericolul pe care îl reprezintă instabilitatea Orientului Mijlociu a devenit pregnant odată cu declanșarea conflictului sirian, care a cauzat un flux de migrație fără precedent ce riscă să submineze unitatea continentului european. În consecință, pentru prima dată de la constituirea Uniunii Europene statele-membre nu pot stabili un concept unic cu privire la securitatea vechiului continent și sunt puse în poziția de a alege între valorile europene și securitatea națională.

Influența permanentă asupra evoluției istorice, localizarea geografică, potențialul cultural, economic și tehnico-științific a lumii permite statelor Uniunii Europene să exercite un rol important în politica mondială. Dimensiunile sporite ale migrației populației și consecințele politice pe care le generează o plasează în cadrul problemelor actuale ale Uniunii Europene, care constituie una dintre cele mai mari recipiente ale forței de muncă străine. Cu toate acestea, consecințele proceselor migraționiste în Europa sunt diverse. Pe de o parte, migrația asigură forța de muncă care rezolvă problema lipsei resurselor umane, în special necalificate. Pe de altă parte, o creștere semnificativă a numărului de lucrători străini este larg recunoscută ca fiind una dintre amenințările la adresa securității naționale a țărilor Uniunii Europene, din cauza diferențelor de cultură a societății-gazdă și a comunităților de migranți în creștere. În general, migrația în masă

a stabilit în fața societății europene două probleme: integrarea resurselor umane importante în societatea-gazdă și stabilirea limitelor de siguranță a transformărilor determinate de fluxurile multiculturale majore [3, p. 20].

Migrația internațională nu constituie un fenomen sau o consecință a lumii contemporane. Fenomenul migraționist interstatal se atestă în diferite perioade istorice ale evoluției dezvoltării umanității constituind baza actualei componente demografice și delimitărilor geografice din prezent. În pofida rolului major exercitat asupra evoluției istorice de către migrația internațională și implicațiile pe care le determină cu privire la securitate, fenomenul migrației internaționale și efectele sale reprezintă un domeniu insuficient cercetat de către comunitatea științifică. Lipsește, prin urmare, o bază teoretică și empirică care să permită studierea aprofundată a fenomenului.

Până la „criza refugiaților” din Orientul Mijlociu însă problema securității migrației internaționale a preocupat un cerc restrâns de cercetători, iar cercetările în domeniu erau realizate sporadic, sub influența unor evenimente și împrejurări specifice. În consecință, comunitatea internațională nu este capabilă actualmente să răspundă la provocările migraționiste, pentru că nu s-a preocupat de cercetarea aprofundată a unui astfel de scenariu și nu și-a edificat politici migraționiste care să conțină strategii de combatere a unor riscuri de asemenea dimensiuni cum se înregistrează în prezent.

Fenomenul migrației internaționale generează prin complexitatea sa o multitudine de provocări la adresa tuturor aspectelor securității. Este dificil și nu se recomandă de setat delimitări stricte între raportul dintre migrația internațională și dimensiunile securității. Acestea sunt interconectate și exercită, la rândul lor, o influență reciprocă, dimensiunea socială și economică determinând transformări la nivel politic și viceversa. Dintre toate aspectele prioritare examinate se profilează aspectul social și cel politic. Aspectul social se impune prin faptul că atitudinea populației, prejudecățile și preocupările sale constituie principalul factor care determină cursul politicilor și caracterul discursurilor autorităților, având capacitatea de a spori starea de instabilitate și fragmentarea societală în grupuri etnice, culturale, religioase etc. Populația se simte nesigură și nu are încredere în migranții ale căror identitate și motive de a părăsi țara de origine nu sunt suficient cercetate. Astfel, dacă dimensiunea mediului nu constituie o problemă majoră, iar dimensiunea economică poate fi gestionată, dimensiunea socială și politică constituie probleme stringente spre care trebuie să se orienteze eforturile statelor europene și autoritățile, experții responsabili de elaborarea politicilor migraționiste.

Conform Eurobarometrului din noiembrie 2015, imigranții reprezintă cea mai mare îngrijorare pentru comunitatea europeană, urmată de către pericolul terorismului. [1] Atacurile de la Paris și Bruxelles, precum și iregularitățile săvârșite de către imigranți în Europa, alimentează neîncrederea și frica cetățenilor europeni cu privire la refugiații din Orientul Mijlociu. Cele mai răsunătoare cazuri s-au produs în Köln, Zurich și Helsinki, alarmând populația europeană și generând o atitudine ostilă față de refugiați. Astfel, numărul cetățenilor europeni care se pronunță pentru acceptarea refugiaților este în continua creștere, iar autoritățile europene reciprociază corespunzător. Conform publicației „The Atlanticum”, statul Danemarca, care dispune de unul dintre cele mai generoase sisteme de asistență socială, a adoptat în ianuarie 2016 o lege migraționistă dură ce permite autorităților să confişte solicitanților de azil bunuri ce depășesc 1,450 \$, pentru a acoperi cheltuielile pentru migranți. [2]

Reflectarea acestor frici și probleme în presa internațională și locală a generat atitudini similare față de refugiați și în Republica Moldova care, deși nu face parte din Uniunea Europeană, este, de asemenea, o destinație pentru refugiații din Orientul Mijlociu, datorită proximității teritoriale de țările baltice. Astfel, pe parcursul ultimilor 10 ani, Republica Moldova a oferit protecție

umanitară și azil pentru mai mult de o mie de persoane. În ultimii doi ani numărul migranților din Orientul Mijlociu a sporit considerabil, îndeosebi din Siria, Irak și Afganistan. Dacă în 2014 în Moldova erau stabiliți 34 sirieni, în 2017 numărul acestora a sporit până la 214. Dintre cei 556 de refugiați, solicitanți de azil și protecție umanitară, mai mult de jumătate sunt din Orientul Mijlociu (numai din Siria sunt 37 la sută dintre refugiați).

Din aceste considerente prezenta lucrare se bazează pe cercetarea dimensiunii sociale a fenomenului migraționist din Orientul Mijlociu spre Uniunea Europeană și Republica Moldova. Dimensiunea socială a fost cercetată prin intermediul unui studiu comparativ sub aspect cronologic și regional. Datele au fost colectate printr-un sondaj de opinie realizat la distanță de un an, respectiv februarie 2016 și februarie 2017, a câte 100 de respondenți în fiecare an. În februarie 2017 sondajul a fost extins să cuprindă și cetățenii și/sau rezidenți ai Uniunii Europene de unde s-au colectat 50 de răspunsuri.

Profilul respondenților din Republica Moldova și Uniunea Europeană a fost similar. Preponderent, respondenții erau tineri de până la 30 de ani, cu studii superioare și implicați activ în societate. În februarie 2016, rata tinerilor care au participat la sondaj era cu 20 la sută mai mică, diferență care a influențat rezultatele sondajului din anul curent. Spre deosebire de respondenții din Republica Moldova chestionați în 2016, participanții la sondajul din 2017 au o atitudine mai bună cu privire la migranți. Dacă în anul precedent 45 la sută au declarat că migranții din Orientul Mijlociu le inspiră neîncredere și preferă să-i evite și doar 19 la sută - că au o atitudine pozitivă, în februarie 2017 doar 24 la sută au declarat că migranții le inspiră neîncredere și 26 la sută - că sunt dispuși să ajute refugiații și solicitanții de azil din Orientul Mijlociu.

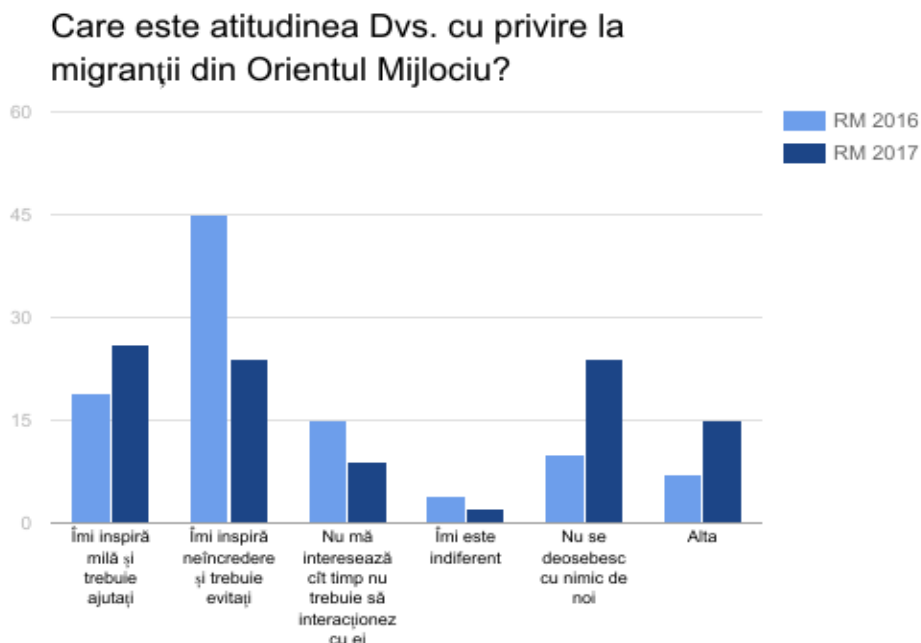


Figura 1. Atitudinea populației locale cu privire la migranții din Orientul Mijlociu.

Discrepanța atestată nu este efectul unei schimbări de atitudini în cadrul populației, ci, după cum indică sondajul realizat, este determinată de vârsta respondenților. Populația mai înaintată în vârstă, deși la fel ca și tinerii chestionați dispune de studii superioare, este implicată în societate și are acces la diferite surse de informare, este mai reticentă cu privire la migranții din

Orientul Mijlociu. Această diferență de atitudine ar indica că tinerii sunt mai deschiși către posibilitatea integrării migranților în societatea europeană și a statului lor de reședință, însă rezultatele sondajului indică contrariul. În pofida faptului că respondenții tineri chestionați în februarie 2017 se declară ca având o atitudine pozitivă față de migranți, atunci când sunt chestionați cu privire la încadrarea migranților în viața sociopolitică și economică a Uniunii Europene și nemijlocit a Republicii Moldova, respondenții manifestă aceeași atitudine ca persoanele chestionate anul trecut.

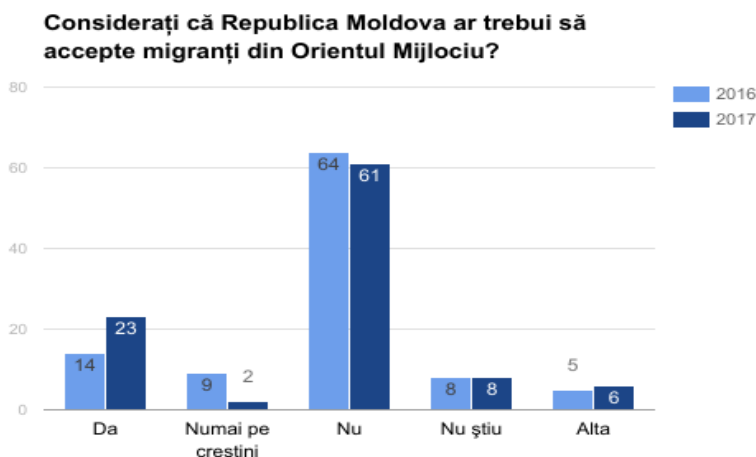


Figura 2. Atitudinea populației locale cu privire la integrarea migranților din Orientul Mijlociu.

Dintre cei 100 de respondenți chestionați în februarie 2017, 33 la sută au afirmat că nu sunt dispuși să accepte ca migranții să se stabilească în Uniunea Europeană și 61 la sută nu doresc migranți din Orientul Mijlociu în statul lor. Dintre respondenții rezidenți și/sau cetățeni ai Uniunii Europene, 70 la sută s-au declarat dispuși să accepte ca migranții să se stabilească în Uniunea Europeană și 68 la sută sunt dispuși să primească migranții în statul lor de reședință.

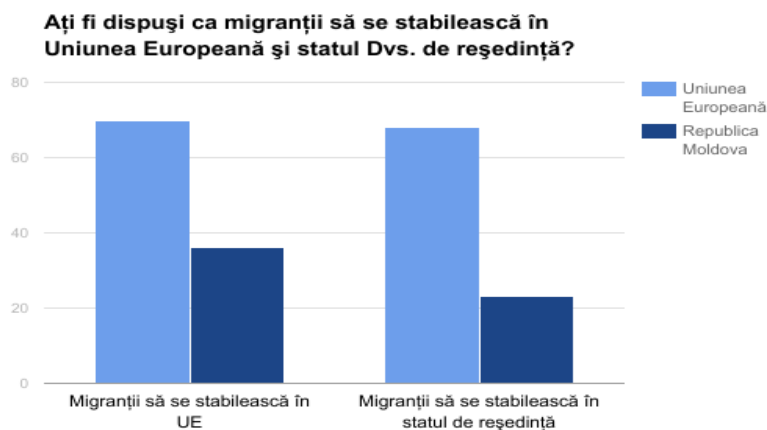


Figura 3. Atitudinea populației locale și din Uniunea Europeană cu privire la integrarea migranților din Orientul Mijlociu în Uniunea Europeană și statul lor de reședință.

Sondajele realizate atestă că atitudinea populației din Republica Moldova cu privire la migrații din Orientul Mijlociu este negativă în comparație cu a respondenților stabiliți în Uniunea Europeană care dispun de același statut social și nivel de educație. Diferența de atitudine constituie o urmare a eforturilor întreprinse de Uniunea Europeană pentru a disemina informația ce abordează pozitiv migrații din Orientul Mijlociu și prezența unui număr mai mare de respondenți stabiliți în țările Uniunii care au avut contact direct cu migrații. Studiul relevă că respondenții ce au avut contact direct cu migrații au o atitudine mai favorabilă față de aceștia.

În pofida faptului că populația tânără și înalt educată are o atitudine pozitivă față de migrați, xenofobismul și extremismul este în ascensiune pe continentul european, pentru că respondenții sondajului nu constituie majoritatea adulților cu drept de vot din Uniunea Europeană și Republica Moldova. În cazul în care printre persoanele bine informate există multiple insecurități cu privire la migrați, celelalte segmente ale populației, precum poate fi anticipat, au o atitudine negativă. În acest mod, aspectul social al securității dictează retorica politică, vectorii de dezvoltare și politica de securitate a statelor europene, riscând să declanșeze conflicte majore între statele Uniunii.

BIBLIOGRAFIE

1. European Commission-Press release. Autumn 2016. Standard Eurobarometer: Immigration and terrorism continue to be seen as the most important issues facing the EU http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4493_en.htm (accesat la 10.03.2017).
2. Legea daneză cu privire la imigrați – The Atlantic, ianuarie 2016. În: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/01/denmark-refugees-immigration-law/431520/>
3. АПАНОВИЧ, М. Политические аспекты миграционных процессов в современной Европе. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва, 2012, 35 с.

IMPORTANȚA POLITICILOR LINGVISTICE LA NIVEL INTERNAȚIONAL

Ana GOREA,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The present article raises a discussion regarding the importance of adopting linguistic policies at national, regional and international levels. It also touches upon linguistic imperialism as a way to dominate over the official languages of smaller nations and its consequences. Even after gaining its independence, a small country remains influenced by a super power, or former empire, especially linguistically.

Keywords: *linguistic policy, linguistic imperialism, empire, dependence.*

Este un lucru absolut firesc ca o țară să-și dorească independența politică și economică, formarea statului și unității naționale. Acest lucru se întâmplă adesea de-a lungul istoriei. Cea mai recentă și de amploare mișcare de obținere a independenței statale s-a observat după căderea zidului de la Berlin la 9 noiembrie 1989 și destrămarea Uniunii Sovietice la 25 decembrie 1991. Dar duce oare obținerea independenței la eliberarea lingvistică a țărilor mici, țărilor lumii a treia, și dacă nu, de ce nu? Care este legătura dintre dependența lingvistică și dependența economică? Sunt fostele limbi coloniale o legătură utilă cu comunitatea internațională și necesitatea formării statului și unității naționale la nivel intern? Sau servesc drept pistă pentru interesele care permit continuarea unui sistem global de marginalizare și exploatare? Care este legătura între dependența lingvistică (continuarea utilizării unei limbi în fostele colonii) și dependența economică (exportul materiei prime și importul tehnologiilor și know-how-urilor)? Analizând situația din fiecare țară în parte, putem găsi variate răspunsuri la întrebările de mai sus. Dar, să le examinăm pe rând.

Odată cu declararea independenței, o problemă primordială a unui stat este adoptarea unei politici lingvistice, în special în societățile plurilingve. Cele mai multe studii de politică lingvistică s-au concentrat pe utilizarea limbii la nivel național și local, în parte pentru că lingviștii tind să fie mai interesați de prima limbă sau limba maternă și mai puțin de domeniile în care limbile sunt utilizate ca a doua limbă vorbită de minoritățile lingvistice. Politica lingvistică este preocupată de a permite sau exclude utilizarea limbilor vorbite de nativi, dar care sunt în minoritate. Acest lucru este simplu la nivel național sau local. Dar politicile lingvistice naționale se extind și dincolo de nivelul local spre exterior: politica limbii naționale se reflectă și în relațiile dintre state. Astfel, instituțiile și entitățile care funcționează la nivel local și național se extind și în relațiile internaționale. Politica lingvistică și ramificațiile sale se răspândesc dincolo de hotarele naționale în numeroase moduri.

Renumitul lingvist basarabean **Eugeniu Coșeriu** consideră: „Statele plurilingve sunt aglomerații de colectivități etnice și lingvistice mai mult sau mai puțin diferite. Între aceste colectivități există relații de colaborare, dar și relații conflictuale, relații care se reflectă și în planul lingvistic. În privința relațiilor dintre limba proprie, a colectivității căreia individul îi aparține istoric, și o altă limbă, mai ales în cazul limbilor majoritare și al limbilor minoritare, se pot distinge trei atitudini” [1].

Prima este cea pe care Eugeniu Coșeriu o numește **naționalism sănătos**, care înseamnă să îți asumi limba ta pentru tine și pentru comunitatea ta fără a impune această limbă și altora; minoritățile pot să aibă școli în limba lor, să comunice în limba lor, să-și dezvolte cultura proprie. A doua atitudine E. Coșeriu o numește **sovinism lingvistic**, al celor care vor să impună limba ma-

joritară și minorităților. În sfârșit, cea de-a treia este **colonialismul sau imperialismul lingvistic**, al celor care vor să impună limba lor majorităților cucerite. În opinia savantului, „Singura atitudine rezonabilă este naționalismul sănătos. De-a lungul istoriei s-au manifestat toate cele trei atitudini, în ultimele secole șovinismul lingvistic și imperialismul lingvistic luând înfățișări dintre cele mai diverse” [1].

Termenul **imperialism lingvistic** își are originea în anii 1930 ca parte a unei critici **a englezei de bază (Basic English)**¹ și a fost reintrodus de lingvistul Robert Philipson în monografia „Imperialismul lingvistic” publicată în 1992 de Oxford University Press. R. Philipson utilizează în această lucrare o definiție de lucru a imperialismului lingvistic și anume „dominație afirmată și menținută prin stabilirea și reconstituirea continuă a inegalităților structurale și culturale între limba engleză și alte limbi” [2] și tratează imperialismul lingvistic ca pe un subtip de lingvicism².

Imperialismul lingvistic are loc atunci când limba unei populații mari sau dominante este impusă altor popoare pe același teritoriu sau pe teritoriile învecinate. Cauzele imperialismului lingvistic sunt diverse: emigrări, cuceriri, comerț, superioritate culturală. Răspândirea religiilor care depășesc culturi și limbi locale pot, de asemenea, provoca imperialism lingvistic. Astfel de modificări în limbă pot fi impuse sau pot avea loc prin schimbări firești.

Acte de imperialism lingvistic de proporție au avut loc de-a lungul istoriei lumii, îndeosebi în perioada colonială. S-a început cu impunerea limbii portugheze populației autohtone din Brazilia, a limbii spaniole în Mesoamerica³ și a limbii engleze în America de Nord.

Însă nu toate cazurile au fost încununate de succes. După cucerirea din 1066, franco-normanzii au încercat să impună franceza, sau mai degrabă dialectul Norman al limbii franceze, drept limbă națională. După 300 de ani de dominație, au renunțat în cele din urmă și au învățat limba engleză. Ungurii au rezistat secole la încercări din partea turcilor otomani și mai târziu a habsburgilor austrieci pentru a declara maghiara limbă ilegală. În alte cazuri, cum ar fi impunerea limbii engleze în India sau a limbii ruse în Uniunea Sovietică, s-a avut drept scop unificarea grupurilor lingvistice disparate. Deși impusă și uneori nedorită, limba devine o a doua limbă pentru foarte mulți oameni.

În comunitățile plurilingve este necesar de a adopta o politică lingvistică la nivel de stat pentru a exclude conflictele, în primul rând, între cetățenii acestui stat. La nivel de comunitate, cum ar fi Uniunea Europeană, o atare politică este și mai importantă pentru a exclude ceea ce Eugeniu Coșeriu numește imperialism lingvistic, adică dominarea unei limbi, a unui stat mai influent din comunitate și neglijarea celorlalte.

Lingviștii s-au obișnuit cu faptul că savanții din domeniul științelor politice și specialiștii din domenii conexe ignoră adesea factorii lingvistici în analiza formațiunilor politice și a comunităților. Ceea ce este adevărat despre activitatea politologilor și istoricilor la nivel național este și mai adevărat la nivel internațional. Politica lingvistică la nivel de comunitate extinsă trebuie să devină o prioritate. De altfel, cum am putea înțelege creșterea și interacțiunea națiunilor europene, fără a înțelege politicile și practicile lor lingvistice?

Humphrey Tonkin, profesor de lingvistică la Universitatea din Harvard, consideră că la nivel internațional politica lingvistică se manifestă în numeroase moduri și le grupează în trei categorii:

¹ Engleza de bază este o versiune simplificată a limbii engleze intenționate pentru comunicare internațională. A fost creată de lingvistul și filosoful Charles Kay Ogden.

² Termenul lingvicism (cunoscut, de asemenea, drept genocid lingvistic) a fost inventat de Tove Skutnabb-Kangas care legitimează, efectuează și reproduce o divizare inegală a puterii și resurselor între grupurile definite pe criteriu de limbă [3].

³ Mesoamerica a fost o arie culturală (din America de Nord și Centrală) în care a luat naștere și s-a dezvoltat un anumit număr de culturi prehispanice atingând culmi de civilizație și rafinament înaintea colonizării spaniole a continentelor americane.

în primul rând, interacțiunea dintre politicile lingvistice naționale în afacerile internaționale ale statelor; a doua, politicile lingvistice ale entităților și comunităților internaționale; a treia, ceea ce el descrie ca politici lingvistice „soft” - concepte juridice emergente legate de limbă, schimbul internațional de texte și altele [4].

Este adevărat că adoptarea unei politici lingvistice particulare într-o țară poate afecta practicile sau politicile lingvistice peste hotare (cazul Ucrainei, declararea limbii ucrainene ca unică limbă de stat și reacția Rusiei).

Guvernele locale iau decizii cu privire la limba sau limbile de instruire și limbile străine care să fie predate în școli, ceea ce poate afecta bunăstarea imigranților sau lucrătorilor imigranți aflați pe teritoriul țării unde au imigrat. Deciziile referitor la limbile străine pentru a fi predate afectează țările în care aceste limbi sunt vorbite, și potențial, au un efect asupra nivelului de pregătire a forței de muncă pentru a se angaja în comerțul internațional.

Unele țări adoptă în mod special politici internaționale de achiziție a limbilor. Astfel, British Council promovează engleza la nivel internațional, Alianța Franceză promovează franceza, Institutul Goethe promovează germana, iar guvernul chinez investește resurse din ce în ce mai semnificative în predarea și învățarea limbii chineze în alte țări. În unele cazuri, în special în ceea ce privește limba engleză, alte guverne sunt obligate să dezvolte politici în scopul de a-și menține sau întări poziția lor economică sau politică fața de poziția dominantă de țările vorbitoare de limba engleză.

Adoptarea unei politici lingvistice este importantă pentru domeniul diplomației, în diverse forme de cooperare internațională, inclusiv militară etc. Corporațiile multinaționale care operează în afara hotarelor naționale, la fel adoptă o politică lingvistică pentru a stabili un model de comunicare la nivel de corporație, dar și în relațiile cu clienții. Această politică afectează modurile de angajare și remunerare a angajaților, publicitatea, marketingul și o mulțime de alte chestiuni.

Un alt domeniu extrem de important la nivel internațional direct legat de politica lingvistică este cooperarea academică și cooperarea științifică. Din ce în ce mai mult la nivel mondial această cooperare se face în limba engleză. Chiar și savanții care nu posedă limba, traduc lucrările lor în limba engleză pentru a oferi publicații accesibile unui auditoriu mai larg. Pe de o parte, această politică de a publica lucrările științifice doar în limba engleză influențează modul de a realiza cercetările, participării la diverse evenimente științifice (conferințe, ateliere de lucru, etc.), publicațiile.

Organizațiile profesionale promovează standardele și practicile comune dincolo de frontierele naționale, de exemplu, Procesul de la Bologna pentru echivalarea diplomelor în universități sau programul Erasmus pentru schimburile de studenți. Ambele procese au influențat universitățile și guvernele să schimbe practicile și politicile lor, prin urmare, în ceea ce privește instruirea în instituțiile de învățământ superior în alte limbi decât limba oficială de stat, rezultând, în special, în sporirea predării în limba engleză. Am putea nota în acest sens că vorbitorii nativi de limbă engleză cedează dreptul de proprietate asupra limbii lor, deoarece tot mai mulți vorbitori nenativi o utilizează și tot mai multe țări nonanglofone fac uz de ea în afaceri de diferite feluri. În afară de domeniul științific și cel educațional, politicile lingvistice, la nivel de guvern, influențează multe alte aspecte și activități, cum ar fi industria turismului, hotelieră, industria aeronautică etc.

Organizațiile internaționale interguvernamentale, de asemenea, necesită dezvoltarea politicilor lingvistice oficiale. Astfel de politici formale, de exemplu, în cadrul Organizației Națiunilor Unite sau din Uniunea Europeană, au tendința de a reflecta puterea relativă a statelor-membre individuale. Astfel, în cadrul Organizației Națiunilor Unite, Secretariatul funcționează în două limbi de lucru - engleza și franceza - franceza însă a pierdut în mare măsură poziția față de limba engleză; acest lucru se referă și la lucrul în cadrul Adunării Generale, în cadrul căreia limba engleză domină toate celelalte cinci limbi de lucru.

Politicile lingvistice sunt adoptate și de ONG-uri care operează în mai multe țări, de comunitățile

religioase (Vatican; limba arabă ca limbă de cult în țările islamice). Astfel de produse ca publicațiile, soft-urile, filmele, jocurile la calculator, diversele produse culturale traversează hotarele. Dezvoltarea de software și utilizarea internetului sunt deosebit de importante în acest sens, pentru că companiile de software favorizează anumite limbi în detrimentul altora și au dimensiunile lor de politici lingvistice.

Decizia luată de către Uniunea Europeană la începuturile sale de a da un statut oficial tuturor limbilor oficiale ale statelor-membre (Regulamentul nr. 1/58, actualizat în mod regulat după fiecare extindere) a condus la o dezbatere intensă cu privire la cheltuielile, avantajele și dezavantajele sale.

Dezbaterile țin de evaluarea corectitudinii politicii lingvistice a UE sau, mai exact, efectele probabile asupra unei schimbări a politicii lingvistice actuale. În ultimii ani, politica lingvistică a UE a fost criticată în mod deschis ca fiind prea costisitoare și complicată. Conform unor autori, folosind doar o singură limbă, ar contribui la eficacitatea UE și ar fi un prim pas spre crearea unui veritabil demos european, care ar putea încuraja în cele din urmă coeziunea UE în ansamblu. De obicei, limba propusă ca limbă comună este engleza și, ocazional, Esperanto. Alți autori propun soluții intermediare bazate pe un număr restrâns de limbi oficiale, de exemplu, șase - engleză, franceză, germană, italiană, poloneză și spaniolă sau trei - engleză, franceză și germană. Regimul de limbaj trilingv pare a fi susținut de către Comisia Europeană pentru anumite scopuri și, în anumite circumstanțe.

Putem concluda că, deși literatura de specialitate în domeniul relațiilor internaționale este destul de bogată, relativ puțină atenție se atrage dimensiunii lingvistice. Anume limba facilitează comunicarea la nivel internațional, dar tot limba impune și constrângeri semnificative. Aceasta este o omisiune din partea specialiștilor de politici lingvistice, care tind a fi preocupați doar de problemele naționale și locale, în timp ce studiile de politică lingvistică care să cuprindă și aspectele internaționale sunt prea puține. O cercetare semnificativă a politicii lingvistice la nivel internațional ar putea rezolva probabil multe din problemele cu care se confruntă comunitatea internațională.

BIBLIOGRAFIE

1. COSERIU, Eugeniu. Politici lingvistice. În *Revista Limba Română*, nr. 11-12, anul XXII, 2012. În: <http://limbaromana.md/index.php?go=articole&n=1730>, accesat în decembrie 2016.
2. PHILIPSHON, Robert. *Linguistic Imperialism*. Oxford. Oxford University Press, 1992, 365 pp.
3. SKUTNABB-KANZAS, Tove. *Linguistic genocide in education – or worldwide diversity and human rights?* Lawrence Erlbaum Associates. Inc., Publishers, 2000.
4. TONKIN, Humphrey. *Language Policy and Language Practice at the International Level: Toward a Research Agenda*. Paper Delivered at the Annual Conference of the International Linguistics Association, SUNY, Old Westbury, April 12, 2008. În: <http://uhaweb.hartford.edu/tonkin/pdfs/>, accesat în martie 2017.

INTERNATIONAL DIPLOMACY ASPECTS IN CONFLICT RESOLUTIONS: CONCEPTUAL CONSIDERATIONS FOR THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Valeriu MIJA,
PhD in Political Science,
Pro Marshall Center of the Republic of Moldova,
Security Policy Expert

SUMMARY

The research presents the international diplomacy aspects in different conflict resolutions. The main argument for the Republic of Moldova to study such experiences is continuing Transnistrian Conflict Resolutions, which has not achieved fruitful strategic results yet. Nowadays, the key consideration from international analysis is that a multilateral diplomacy has been taking leading positions versus a bilateral diplomacy in international conflict resolutions. Meanwhile, multilateralism has been continuing to be dependent on big powers decisions. Importantly, a multilateral diplomacy is successful when it is supported by a preventive diplomacy with early warning tools and well-prepared diplomats in charge of conflict analysis and resolutions.

Keywords: *Multilateral and Bilateral Diplomacy, Preventive Diplomacy, Conflict Resolutions.*

1. MODERN CONFLICTS AND DIPLOMACY APPROACHES

The twentieth century with two devastating world wars gave birth to the idea of the world security establishment - the United Nations. Indeed, „the establishment of the United Nations Organization in 1945 was the central act of recognition by the war-surviving generation that something striking had to be done to avoid the recurrence of such disasters” [1, 67]. Additionally, many scientists have concluded that modern civilization received a unique opportunity for international cooperation and development, presently characterized by speculatively increased *Globalization*. Nevertheless, the number of wars and conflicts have not decreased but even increased since then.

In fact, the UN mediated the thirty-eight peace processes (as of April 1995) and correspondently authorized the number of peacekeeping missions [6, 367]. The evaluations of those peace processes assert that since 1945 till now the conflicts have slowly evolved from traditional major inter-state wars, where sovereignty and bilateral dispute presented the main argument, toward low intensity intra-state conflicts [5, 230-232], where human and ethnical (religious) rights and humanitarian aspects have become more dominant. Nevertheless, the UN experience asserts that both types of conflicts still have an equal potential to occur. Therefore, modern diplomacy should be directed toward identifying early independent variables of such conflicts for peaceful resolution by not admitting them to become unmanageable violence.

In peace processes, modern diplomacy's implications present a debate about evolution of the *old* bilateral diplomacy toward a new multilateral diplomacy. The main disagreement point became the question of the effective method for employment of both diplomacies in a peace process. On one hand, the modern world presses more and more for a multilateral diplomacy implication. On the other hand, the practice demonstrates a multilateral diplomacy without major world powers' support (e.g. conflicts in Syria [2013-2017] and Ukraine [2014-2017]) seems as a weak tool in a peace process. In either case, both diplomacies have their advantages and

their combinations affirm a new perspective for the peace process.

Nowadays, modern international security institutions have employed several peace-making key elements: peacemaking, peace-building, peace enforcement, peace keeping, and post-conflict building and rehabilitation. Nevertheless, some strategies assert a strong necessity of the preventive diplomacy with an early warning response, which would save resources and stop conflicts on the initial manageable level. That occasionally requires the last resort actions – coercive diplomacy, which is a defensive strategy with its limits. Additionally, diplomats as representatives of their governments (bilateral) and of international organizations (multilateral) play an important role in peace processes. The roles of well-prepared diplomat personalities substantially contribute to conflict resolutions. The results of the case studies of the bilateral diplomacy in Arab-Israeli conflicts and the multilateral diplomacy in the Cyprus conflict demonstrate the advantages and disadvantages of diplomacy implications in building stability. The study concludes that multilateral diplomacy will prevail over the bilateral diplomacy only if there is a major powers' consensus over the peace process in a specific region, a timely-employed preventive diplomacy with an early warning and political will.

2. MULTILATERAL VERSUS BILATERAL DIPLOMACY

Post-World War II international order has started demonstrating huge deficiencies under the pressure of globalization and recent crisis of international security. The latter began questioning the effectiveness of the UN and multilateral diplomacy. On one hand, the Westphalia (1648) principles of sovereignty and territorial state integrity rely on commonly-dominated bilateral diplomacy; on the other hand, post-Cold War new multilateral diplomacy emerged with a demand to be: „more open to public and control, forum for the peaceful disputes and deterrence to the waging of aggressive war.” [7, 2]

In fact, traditional bilateral diplomacy, containing elements of previous *French system of diplomacy*, has still employed its modern attributes such as secret negotiations, ceremonial duties and protocol. In the meantime, the new type – multilateral diplomacy – more and more occupies an equal position with the old bilateral diplomacy. Despite the fact that much of the activity in the UN and other international organizations are essentially bilateral, the globalization effects, evolving non-state actors and new transnational concerns of the transformed post-Cold War period pressure states' leaders and diplomats to employ multilateral diplomacy in security issues. Otherwise, international concerns as in Syria and Ukraine turn into humanitarian disasters (e.g. Refugee crisis in 2016).

In the context of such a dispute, S. Meisler in his study *UNITED NATIONS. The First Fifty Years*, J. P. Muldoon Jr. in *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, and W. Clarke in *Learning from Somalia* examine the implication of both diplomacies in different conflicts. The main argument among the diplomats is the question of state's sovereignty versus universal human rights [2]. For instance, S. Meisler asserts that the UN, as an institution, has not accomplished its security promises after the Second World War. Furthermore, multilateral diplomacy has demonstrated inefficiency in dealing with conflicts and peace process such as in Israel, Cyprus, Congo and Suez [6, xi]. The conflicts in Bosnia and Herzegovina (1994-1996), Kosovo (1999), Georgia (2008), and Ukraine (2014) repeatedly revealed the warning signals regarding premature declaration about consensus in the multilateral approach in the UN.

Oppositely, the traditionally persuasive bilateral diplomacy has remained an effective tool of big superpowers in the current status quo of international order. According to W. Clarke's analysis, the UN multilateral diplomacy without strong unilateral engagement in Somalia was very weak likewise the inadequate interactions among the different diplomatic representations. On the contrary, surveys of many diplomats in *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*

study assert that the growing complex international interdependence in the world has started challenging the bilateral diplomacy. Therefore, the new multilateral diplomacy may prospectively occupy the leading position in international affairs.

The above-presented arguments appear conceptually different because the authors belong to different conceptual schools of thoughts of international relations: neo-realism and neo-liberalism. For instance, S. Meisler and W. Clarke emphasize that states are the main actors of the international order (particularly superpowers). Meantime, J. P. Muldoon Jr. and diplomat-contributors to this study do not reject the argument about states as main actors but stress that new non-state actors (international organizations [IO], inter-government organizations [IGO], non-government organizations [NGO]) have started playing an equally important role. In both analyses, the question, on how gains and losses for states and non-states actors in the peace process affect the diplomacy, was not evaluated. Thus, the theory of international and national gains and losses has been continuing to present vulnerability for the multilateral diplomacy.

3. NEW PERSPECTIVE OF THE PEACEMAKING DIPLOMACY

The system analysis Peacemaking and Peacekeeping for the New Century edited by O. A. Otunnu demonstrated the evolution of the UN political agenda on the peace processes. The new generation elements for the modern multilateral diplomacy in the peace process became: preventive diplomacy, peace enforcement, peacemaking, peacekeeping and post-conflict building [9, 2-3]. Additionally, the UN Security Council considering new conflict environment (civil war, human crime) expanded operational meaning of the authority in the UN Charter Article 2(7) to override domestic sovereignty: "threats to peace, breaches of the peace, act of aggression." [9, 4] The investigation demonstrates the diplomacy innovations and the peace process through the evolution of the first generation of the traditional UN peacekeeping. Specifically, the analysis touches the issues of the changed environments, growing importance of the preventive diplomacy, changing ideas about the UN humanitarian role along with the use of force for intervention, and perspective reorganization of the UN Department of Peace-keeping Operations. Additionally, the discussion touches upon the possibility of division of labor between the UN and regional security organizations, e.g. Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). That perspective can be challenged if measures such as early warning response, preventive diplomacy, coercive diplomacy (as last resort strategy), and well-prepared diplomats in the peace process will not be timely taken into consideration and applied.

3.1. Strategy for Preventive Diplomacy, Early Warning Response

In fact, after the end of the Cold War, the cost of inactions in many enduring violent conflicts became high, forcing politicians to revise their agenda regarding unpredictably unstable international security environments. According to the M. Lund's study *Preventing Violent Conflicts*, a preventive diplomacy can be conducted either unilaterally or multilaterally. Overall, the analysis of empirical cases presents an important argument about the international strategy of the preventive diplomacy applicability. One of the main recommendations is that governments should support multilateral actions directed towards potentially explosive conflicts, before crisis erupt into unmanageable violence [8, xiii]. Nevertheless, time becomes the vital element for a preventive diplomacy. Meantime, M. Lund warns that a preventive diplomacy does not always guarantee full success in an international conflict. Therefore, international actors should be prepared for contingency peace enforcement actions, if diplomacy fails.

In the same context, A. L. George and J. E. Holl in the report „The Warning-Response Problem and Missed Opportunities in Preventive Diplomacy” argue the acute necessity of the early warning for a potential crisis. Correspondently, only effective early warning will help states and international security organizations to prevent violent conflicts by overcoming *initial policy pa-*

analyses, which usually affect governments at early conflict stage [3, 5]. Thus, not only an early warning is vital but also a preventive diplomatic action plan with the support of governments and international organizations. Consequently, nowadays, interdependent multilateral early warnings along with preventive diplomacy of different organizations (NGO/IGO) can play a more effective role than before.

In summary, a preventive diplomacy can be successful if an early warning is timely received by all international actors. Oppositely, if the early warning is ignored, the result may be considered as *missed opportunity* for a successful preventive diplomacy (e.g. Rwanda [1994], Georgia [2008], Ukraine [2014]).

3.2. Coercive Diplomacy – Defensive Strategy; its limits.

One of the last resort elements of the preventive diplomacy remains timely-applicable coercive diplomacy. A. L. George and W. E. Simons in the study *The Limits of Coercive Diplomacy* evaluated the successes and limits of applied coercive diplomacies in different post-Cold War peace processes. Conceptually, conventional wisdom states that a coercive diplomacy has three ultimatum-type components: specific demand, time limit and threat of punishment. However, from the international collective security angle, it remains a *defensive strategy* to demonstrate the resolution and willingness of the international community to escalate to a higher level of military actions if necessary to solve an international conflict [4, 2]. Systemic analyses of post-Cold War crises demonstrated how coercive diplomacy may have specific conditions to succeed or to fail (cases of Laos [1960-1964], Cuba [1962], Vietnam [1955-75], and Kuwait [1991]). The main criterion is a predominant political will of main international actors. Meanwhile, a coercive diplomacy may be optimized by international organizations actions with the support of government decisions.

3.3. The Role of Diplomats in the Peace Process

Overall, diplomacy in peace processes is conducted by personalities – diplomats, who make their contributions toward the final results. Sometimes, the role of personalities in international relations is underestimated, but history reveals the diplomats' effective contributions toward different conflict resolutions. In the investigation "Pathfinders for Peace. A Report to the UN Secretary-General on the Role of Special Representatives and Personal Envoys," C. R. Vance and D. A. Hamburg advocate a more activist approach for personal envoys and special representatives of the UN Secretary-General as an instrument for advancing the UN role in preventing and resolving deadly conflicts [12]. They suggest expanding the pool of candidates available to serve in these capacities and to increase the modest funding to support such appointments. Generally, the survey explored the post-World War II diplomatic innovation – the UN emissaries, who operate in complex environments different from traditionally diplomatic ones. Such diplomatic representatives can effectively contribute to conflict solutions; therefore, their roles are recommended to be institutionally strengthened.

Needless to say, representatives [diplomats] of the bilateral diplomacy also play an important role in mediating an international conflict. However, not to cause prejudices among conflict parts, they are recommended to be from neutral states.

3.4. Case Studies:

Modern implications of different diplomacies in peace process may be better illustrated by a comparative analysis of different case studies. For example, W. Quandt and O. P. Richmond demonstrated the successes and failures of bilateral and multilateral diplomacies in the Arab-Israel conflicts and the Cyprus conflict.

a. Bilateral Diplomacy in Arab-Israel Conflicts

Arab-Israel conflicts have become for the U.S. not only a sphere of the American national

interest but also a matter of prestige. W. Quandt in his study „Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israel Conflict” asserts the successes and failures of the US diplomacy in that peace process [10]. The author investigated Clinton presidency’s contributions and the previous attempts in Israel-Syrian and Israel-Palestinian agreements along with Oslo agreement. The study concluded the collapse of the Israel-Palestinian negotiations in July 2000, demonstrated lack of multilateral approach and lack of continuity. Prospectively, W. Quandt warns about the matter of prestige for the American bilateral diplomacy and the difficulties to achieve resurrection of the credible peace process in the present status quo situation. According to him, any bilateral diplomacy is recommended to be realistically planned and enhanced by a multilateral approach.

b. Multilateral Diplomacy in Cyprus Conflict

Despite the prediction about emerging multilateral diplomacy, the case of Cyprus presents a discussion about the effectiveness of the multilateral diplomacy, when two strong states become external intervening variables of the internal conflict. O. P. Richmond in his research *MEDIATING IN CYPRUS: The Cypriot Communities and the United Nations* provides an insight into one of the most intractable problem of the second half of the twentieth century by discussing the UN mediating role in Cyprus. The evaluation of the conflict demonstrated that the UN representatives within the conflict resolution negotiations, felt that the disputants did not think about the mediator as a finder of the solution. As a result, any international mediator or third party should thoroughly examine the disputants’ views within a peacemaking process. The analysis of such argument derives from the entire UN peacemaking process of 1964, which was also influenced by the Cold War, balance-of-power concept and evolving international complex interdependence. Therefore, in that situation, the multilateral approach had a failing fate without the strong international actors’ implications, especially of the superpowers.

4. CONCLUSION

In summary, nowadays, diplomacy continues to play an important role in peace process due to the possibility of reducing the risk of unmanageable conflicts that affect not only the disputants but also other states of the complexly interdependent world. Nevertheless, the effectiveness of a diplomacy implication in conflict prevention depends on several factors.

First, multilateral and bilateral diplomacies play different role in peace processes. Therefore, mediators should carefully evaluate the conflict environment. The multilateral diplomacy tends to occupy a leading position over the bilateral; however, without major power consensus multilateralism may remain a weak tool.

Second, the preventive diplomacy with its last resort - coercive diplomacy - became a category for the international organizations and states. Nevertheless, such diplomacies should be timely employed. Therefore, the successful criterion of their success is an early warning with a contingency diplomatic plan of actions.

Third, the roles of diplomats play a contributive role toward the peace processes. Therefore, international organizations and governments should pay close attention to diplomats’ selection and training as well as to the effectiveness of their implications and performance in peace processes.

The authorities of the Republic of Moldova are recommended to consider these implications within the Transdniestrian Conflict Resolution. The application of only one of diplomacies without the support of others may lead to ineffective conflict resolution in the Republic of Moldova.

BIBLIOGRAPHY

1. BEST, Geoffrey. War & Law since 1945, Clarendon Press, Oxford, 1994, 434 p.
2. CLARKE, Walter; HERBST, Jeffrey (eds.). Learning from Somalia. The Lessons of Armed Humanitarian Intervention, Westview Press, Boulder, 1997, 288 p.
3. GEORGE, Alexander L.; HALL, Janie. "The Warning-Response Problem and Missed Opportunities in Preventive Diplomacy," A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts. Carnegie Corporation, New York, 1997, 30 p.
4. GEORGE, Alexander L.; SIMONS, William E. The Limits of Coercive Diplomacy, Westview Press, University of Michigan, 1994, 310 p.
5. HARKAVY, Robert E.; NEUMAN, Stephanie G. Warfare and the Third War, Palgrave, New York, 413 p.
6. MEISLER, Stanley. United Nations. The First Fifty Years, Atlantic Monthly Press, New York, 1995, 386 p.
7. MULDOON Jr., JAMES, P., et al, (eds.). Multilateral Diplomacy and the United Nations Today, Westview Press, Boulder, 2005, 342 p.
8. MICHAEL, Lund. Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1996, 220 p.
9. OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael. Peacemaking and Peacekeeping for the New Century, Rowman & Littlefield Publishers, Boston, 2000, 320 p.
10. QUANDT, William. Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israel Conflict since 1967, Brookings Institution Press, Washington DC, 2001, 490 p.
11. RICHMOND, Oliver. Mediating in Cyprus. The Cypriot Communities and the United Nations, Frank Cass Publishers, New York, 2006, 288 p.
12. VANCE, Cyrus R.; HAMBURG, David A. "Pathfinders for Peace. A Report to the UN Secretary-General on the Role of Special Representatives and Personal Envoys." Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington D.C., 1997, 28 p.

REGIONAL POLICY AND INSTRUMENTS OF ITS REALIZATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION REQUIREMENTS

Svetlana NAUMKINA,
doctor of political sciences,
head of Political Sciences and Law Department,
South Ukrainian National University named after K. D. Ushynsky

Alexander CHELAK,
postgraduate student of Political Sciences and Law Department

SUMMARY

The evolution of regional policy concepts in the EU is studied by examining the conditions and circumstances that led to changes in the priorities of regional policy in compliance with the requirements of the time and the evolution of the main instruments for its implementation, represented EU by structural funds.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается эволюция концепций региональной политики в странах ЕС путем изучения условий и обстоятельств, повлекших изменение приоритетов региональной политики в соответствии с требованиями времени, а также эволюция основных инструментов ее реализации, в качестве которых выступают структурные фонды ЕС.

In the documents of the EU, the term «regional policy» is interpreted as a system of measures aimed at strengthening the unity of the national economies of the Member States to ensure their harmonious development so as to level the differences between the regions and eliminate the backwardness of the least developed of them. Thus, often instead of the term «regional policy» the notion of «cohesion policy» is used, which involves simultaneous proceedings horizontally (between regions – Regional Policy) and vertically (between sectors of society – social policy). Therefore, there is a change in the conceptual apparatus concerning regional and social policies, when they are no longer considered separately.

The aim of this article is to study the evolution of regional politics in the EU through its instruments and priority development.

Regional policy as part of national policy in the field of economic and social development in Western Europe began to emerge during the Great Depression of 1929-1933. UK has the longest history of regional policy – over 70 years. In most Western European countries, this policy began to be implemented after the Second World War. It is believed that the year of emergence of regional policy in Italy is 1950, when the «South cashier» was created; in Germany – 1951, in the Netherlands – 1951-1952; in Ireland – 1952, in France – mid 1950s, in Belgium – 1959.

Regional policy in Western Europe was aimed at creating new jobs in regions with surplus labor in 1950s - 1960s. This primarily concerned agricultural and old industrial regions.

The Treaty of Rome (1957) declared the desire of member states to ensure the full development of their economies by reducing the gap between different regions. The main purpose of the Treaty of Rome was the provision of socio-economic conditions that contributed most to the development of competition. To achieve this goal, it was decided to ban any assistance from

the central and regional authorities. The only common institution aimed at regional development and defined in the Treaty of Rome, was the European Investment Bank, which for nearly 20 years was the only source of investment financing regional development.

The 1960s were associated with a report submitted by the European Parliament and the European Commission, which pointed to the need for joint actions towards the strengthening and harmonization of regional development. Including:

- The report Motta (May 9, 1960) – proposed the establishment of a consultation committee for regional issues and started a program of European regional policy.

- The report Birkelbaha (December 17, 1963) – insisted on the transfer to the European Commission's special disposition of funds intended for the financing of regional policy and a central office documentation and dissemination of European contacts with local authorities.

- The report Rossi (October 9, 1964) – pointed to the need to rethink the role and place of regional policy in the Community and emphasized the need to prepare the European Regional Development Plan [2].

The Proposals made in the above reports, as well as the ones initiated by the European Commission coincided with a deep political crisis within the Community related to the statements in favor of expanding the powers of the European Parliament and the European Commission. As national political issues of the countries forming the EU, dominated the regional, the offered proposals to reform of European regional policy were postponed indefinitely.

Despite the slow and contradictory political decision-making process regarding regional policy the Directorate General for Regional Policy was created in 1968, making it possible to start setting up coordinating national activities in the field of regional policy in particular as regards the provision of national regional aid.

In terms of accumulation of structural problems, including low productivity, low level of professional education and training of manpower, poor infrastructure, lack of basic capital and so on, it became clear that the policy of stimulating competition is not capable of ensuring a uniform development of the Community and regional aid was necessary at least to distort the free market. Therefore, in the early 70s of the XX century the purpose of European regional policy was the elimination of the backlog and leveling the chances of regional development.

In 1973 for the first time in reports, Thomson published the results of a comparative analysis of the nine regions of the Member States, under which two types of regions in need of regional support were defined. These included regions that had agricultural and industrial problems.

For the purpose of comparison and harmonization of different national systems of regional aid, it was necessary to introduce a common statistical nomenclature of European Regions (NUTS). In the beginning, three levels of statistical units in each country - members of the community were pointed out, and in 1996, this nomenclature has expanded by two new lower levels.

In the 1970s, EU determined three main areas of European regional policy:

- 1) regional focus of other Community policies agricultural, energy, industrial, etc.;
- 2) coordination of regional policies of the Member States;
- 3) financial support to troubled regions [3].

The Activity in the first two areas started earlier, the third trend began in the late 70s. It led to the creation in 1975 of the European Regional Development Fund (ERDF). This event launched an active regional policy in the EU. Financing of this institution was carried out in the mode of quotas for each of the member states.

Evaluating this period, we note that despite the modifications, European regional policy is not consistent with its principles, as in many European countries ERDF costs are considered only

as compensation payments to the EU budget. This led to a series of reforms of the ERDF and its reorientation to attract investment to less developed regions to increase endogenous potential of regions and mobilize local resources.

Since then the focus on the use of endogenous potential, encouraging local entrepreneurship and stimulating innovation became the dominant philosophy of European regional policy.

Despite some success of the integration potential of a common regional policy in the 80s, the 90s of the XX century ensure gradual progress and regional development failed. A stimulus, which could only provide a major change or historic agreement was necessary. This incentive was the simultaneous enlargement of the EU through the accession of Greece, Spain and Portugal and further deepening of European integration through the adoption of the Single European Act (reform of the structural funds) and the Delors Package I [3].

The reform of the structural funds in 1988 had both political and economic consequences for the principles of partnership and concentration and gave the European Commission the opportunity to work closely with regional authorities, often bypassing national governments. Thus, the formation and implementation of cohesion policy increasingly strengthen regionalism in Europe and ensure the creation of multi-level governance in the EU. This also contributed to the inclusion of the Maastricht Treaty provisions on the establishment of the Committee of the Regions, an advisory body of the EU, which started operating in 1994.

The foundation of all regional policy in the 90s of the XX century occurred in 1988, when the Council adopted three regulatory orders:

- A framework that establishes new challenges for the Structural Funds;
- Horizontal containing the coordination of the funds between themselves and their relations with the European Investment Bank [1].

In the Maastricht Treaty (1992), to national regional management initiatives were added to special initiatives in the area of cohesion. One of the goals of the EU was to promote economic and social progress, which would be balanced and sustainable, in particular through the establishment of free movement without borders by strengthening economic and social cohesion and the creation of economic and monetary union.

In the period from 1994 to 1999 the Structural Funds priorities included:

1. Promoting and updating the structure of backward regions.
2. Conversion of regions, border regions or parts of regions affected by industrial decline.
3. Combating long-term unemployment and improving youth employment and people eliminated from the labor market, equal employment opportunities for men and women.
4. Creating favorable conditions for the adaptation of workers to industrial changes and changes in production systems.
5. Promotion of rural development.
6. The development and restructuring of regions with extremely low population density [2].

The first goal was dominant, as more than two thirds of the total appropriation allocated through the Structural Funds, managed through the various types of assistance to backward regions. Thanks to such measures in the period from 1986 to 1996 GDP per capita in purchasing power parity in ten poorest regions in the EU grew from 41 % to 50 % of the average in the EU.

In 1997, the European Commission prepared an information document «Agenda 2000», which was a draft program of action to strengthen the European Union and offered a series of reforms to modernize regional policy. In 1999 at the Berlin summit, a political agreement on the whole package of issues was reached, according to which the main priorities of regional policy for 2000-2006, determined:

1. Promoting and altering patterns of backward regions.
2. Support for economic and social transformation (conversion) areas that are faced with problems

of a structural nature.

3. Promoting the adaptation and modernization of policies and systems of education, training, employment [2].

The overall support for all three new priorities in 2000-2006 covered 40% of the EU population.

At all stages of programming, monitoring, and controlling the execution of programs and projects, partnership between EU institutions, national, regional and local governments, non-governmental organizations, especially those working in the field of environmental protection, equal rights for men and women was expanded.

Assessing the whole entire package of changes adopted by the EU Council and the European Commission during this period, we can conclude that most of them were aimed at further improving the efficiency of the Structural Funds, simplifying management, ensuring greater transparency and flexibility in the EU financial instruments, improving cost control and decentralization in the implementation of programs.

For effective development of the regions of the EU in the future, the European Commission has identified new priorities of regional policy for the period 2007–2013.

First of all, the new policy significantly narrowed the scope of its goals, to which major efforts will be directed:

1. Convergence - smoothing inequalities between countries and regions.
2. Increasing employment and competitiveness of the regions.
3. European territorial boundaries of cooperation (cross-border, transnational) [2].

These changes in regional politics led to differences in the principles of EU structural funds, which are the main financial instruments of policy implementation. Instead of the five, that were previously, there were only three – the European Regional Development Fund, European Social Fund and the Cohesion Fund.

All available funds and programs now had to unite into one financial instrument in a certain direction and serve the achievement and realization of one of the three priorities set by regional policy development for the period.

The Reforms Structural Funds of 1988–2013 radically revised EU regional policy, introducing new principles that allowed to move from random, uncoordinated action to comprehensive structural activities, whose purpose was to increase the effectiveness and efficiency of regional aid in order to increase the cohesion of member countries [3].

The third wave of reform of the EU structural funds was also closely associated with the new priorities of EU regional policy for 2014–2020 biennium, which was formulated in line with the development of the European Union «Europe 2020».

EU Regional Policy for the next period from 2014 to 2020 undergoes adaptive changes, caused mainly by the need of structural transformation of the economy weaker of EU countries and the global financial crisis. In order to receive the money from the EU structural funds, future regions will have to prove not their conservatism but the ability to contribute to the implementation of the strategy «Europe 2020». This is the essence of the adaptive approach to regional policy imperatives of global development.

Despite the reduction in funding programs, such incentives should lead to more effective allocation of funds. This approach, in case of failure of government administrations of specific regions in the coming years could further aggravate the problem of inequality of regions, but the EU is trying to remedy this situation through a new system of division of regions and accordingly changing the proportions of their funding.

Investment under the ESF covers all regions of the EU. Over 80 billion Euros are intended for

investments in human capital. Additional 3.2 billion in the period 2014–2020 Euros will be allocated for youth employment initiatives.

In the period of 2014–2020, ESF activities will focus on four thematic objectives:

- promoting employment and supporting labor mobility;
- promoting social inclusion and combating poverty;
- investing in education, skills and lifelong learning;
- increasing institutional capacity and efficient public administration.

For the period 2014–2020, this Fund allocat will allocate 74 billion euro [1].

According to the budget for the years 2014–2020 cohesion policy will be of 325 billion euro in the prices of 2011 (366.8 billion at current prices). The Cohesion Fund budget received about 75 billion euros. They will be aimed at increasing economic growth and job creation, climate change, energy dependence and social problems. Investments will be directed to all regions of the EU, but with the low level of development. In contrast to the previous programming period (2007–2013), when countries recipients under this program were all countries where GDP per capita was less than 75% of the average in the EU-27, in the new period, the countries are divided into three groups:

- the least developed (GDP less than 75% of the average);
- Transition (GDP between 75 % and 90% of the average for the Union);
- developed (90 % of GDP) [1].

In general, the least developed countries will receive in the years 2014–2020 185.37 billion EUR, 36.16 billion the transitional countries, and the developed – 55.52. In addition, sparsely populated and remote areas will be allocated 1.56 billion euros, interregional development – 10.23 billion euro. All amounts are expressed in current prices and do not include internal division of the Cohesion Fund.

The Reforms Structural Funds radically revised EU regional policy, introducing new principles that allowed to move from random, uncoordinated action to comprehensive structural activities, whose purpose was to increase the effectiveness and efficiency of regional aid in order to increase the cohesion of member countries.

However, the experience of regional policy in the EU shows that by itself regional policy is not capable to ensure accelerated economic growth and increase revenues in depressive regions. The Structural Funds should be treated with caution; as independent experts suggest that we should not pay too much attention to internal regional disparities but better focus on sustainable economic growth across the country.

LITERATURE

1. KOTOVA, N. V, PAVLOV, P.N. Structural Funds as EU regional policy tools / N. V. Kotova, P. N. Pavlova [Electronic resource] // ego: Economy, state, society. – 2014. – № 2 (17). – Access: <http://ego.uapa.ru/ru/issue/2014/02>

2. Reports and Policy // official site of European Union [Electronic resource]. – Access mode: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_en.htm#AMENDINGACT

3. SHAMBOROVSKY, G. O. Regional Policy of the European Union / G. O. Shamborovsky. – K.: Znannya, 2011. – 187 p.

EDUCAȚIA TINERILOR ÎN SPIRITUL VALORILOR NAȚIONALE ȘI EUROPENE

Stela SPÎNU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Currently, the aspiration to the internationalization of education, the encouragement of the international dimension of the curricula, the application of new information and communication technologies is evident, nationally and internationally. In this context, value orientations have become more frequently discussed by the academia, special attention being paid to the comparative studies of values and their impact on the individuals and society.

Actualmente, pe plan național și internațional, este evidentă aspirația spre internaționalizarea educației, încurajarea dimensiunii internaționale a curriculumului, aplicarea noilor tehnologii informaționale și comunicaționale. În acest context, orientările contemporane de valoare ale tinerilor au devenit tot mai frecvent discutate de mediul academic, o atenție deosebită fiind acordată studiilor comparative asupra valorilor naționale și europene și impactul acestora asupra indivizilor și a societății.

Conceptul de valoare a constituit obiectul de studiu al filosofilor antici Socrate (n. cca 470 î. Hr. - d. 7 mai 399 î. Hr.), Platon (n. cca 427 î. Hr. - d. cca 347 î. Hr.) și Aristotel (n. 384 î. Hr. - d. 7 martie 322 î. Hr.). Socrate vorbea despre existența a două paradoxuri: *viața ca cercetare*, explorare a universului, model concentrat în formula „știu că nu știu” și „*viața ca și credință*”, formulat în celebrul intelectualism etic [6, p. 36]. În opinia filosofului, viața este o continuă cunoaștere, unde *binele* este valoare universală și eternă, iar suprema înțelepciune este a distinge *binele* de *rău*. Platon, prin intermediul operei sale, a promovat valorile de *bine*, *frumos*, *just*, *armonia noncontradictoriului* etc. [7, p. 23]. Comunitatea perfectă dintr-un polis este copia unui model ceresc, susținea Platon. Fiecare membru are obligația de a cunoaște *binele* și de a se modela interior după *binele suprem*, care provenea din lumea ideilor [6, p. 38]. În opinia lui Aristotel, specific omului îi este o viață activă, marcată de discernământul de a alege și a acționa în funcție de *valorile* legitime rațional [3, p. 10]. Pentru filosof, *binele suprem* spre care tinde sufletul uman este actualizarea virtuții [6, p. 40].

Promovarea creștinismului a adus cu sine alte valori umane fundamentale, axate pe existența păcii cerești. (Aurelius) Augustinus Hipponensis (n. 13 noiembrie 354 - d. 28 august 430) definea în lucrarea sa *De Civitate Dei contra Paganoslib* (*Despre cetatea lui Dumnezeu*) *pacea* ca fiind liniștea *ordinii*, iar *ordinea* - o acordare a lucrurilor de același fel sau chiar a lucrurilor diferite, care fiecare au un loc bine definit. *Pacea fizică* apărea drept urmare a echilibrului dintre lucruri, pe când *pacea spirituală* era acordul continuu între minte și activitate. Pe lângă *pacea societății*, cea colectivă, Augustinus Hipponensis vorbește și despre *pacea în familie*, determinată de armonia dintre poruncă și supunere. Toate aceste forme ale păcii perene se împărtășesc din existența păcii cerești, definită ca ordine perfectă, unirea în Dumnezeu a tuturor [6, p. 417].

Toate valorile spirituale și morale ale epocii medievale se încadrează în conceptele de *Respublica Christiana*, *Christianitas*, *Ecclesia*, în timp ce Europa nu câștigă o fizionomie morală, rămânând izolată spațiului geografic [1]. Una dintre școlile de mare celebritate ale sec. XII este școala

din Chartres, dezvoltată în mare parte datorită sprijinului susținut din partea unor episcopi iubitori de cultură, în șirul cărora se înscrie John de Salisbury. Chiar dacă raportul dintre puterea bisericească și cea civilă erau tensionate, episcopul reușește să creeze o atmosferă de dialog, readucând în discuție temele augustianismului politic: puterea temporală are valoare în sine numai prin constanta raportare la ordinea spirituală [6, p. 425]. Sfârșitul Evului Mediu, susține Guenon Rene, este, de fapt, adevăratul punct de plecare a *crizei moderne a valorilor*, e începutul de destrămare a creștinătății cu care se identifică, în mod esențial, civilizația medievală occidentală [4, p. 45].

În perioada Renașterii se revine la valorile antichității greco-romane. În opinia lui Friedrich Nietzsche: „Renașterea este „marea epocă a supraomului și o antiteză a civilizației creștine”. O atitudine opusă semnalăm la Francesco de Sanctis. Criticul și istoricul literar italian susține „Renașterea, splendidă prin arta sa, este o perioadă de decadentă morală, religioasă și civică”. Pe aceeași linie de idei, Rene Guenon afirmă „departe de a constitui o redresare, Renașterea și Reforma marchează o decădere mult mai profundă, pecetluind ruperea definitivă de spiritul tradițional, atât în domeniul științelor și al artelor, cât și în domeniul religios” [4, p. 45].

Epoca Luminilor aduce în prim plan *valorile științifice*. În centrul eforturilor se află îmbogățirea cunoașterii, în fapt, cunoașterea servind ca instrument al dominației naturii – care servește progresul continuu al speciei umane. După expresia filosofului francez Marquis de Condorcet, natura leagă indisolubil adevărul, fericirea și virtutea, pentru că ea „este profesorul secret al omului în ascensiunea sa către completa utilizare a rațiunii”. Rațiunea emancipată de orice autoritate, devenită conștientă de independența și specificitatea ei, trebuie să elimine superstițiile de tot felul pentru a arăta care sunt interdependențele dintre natură, societate și om [2, p. 336].

Omul european câștigă în secolul al XVIII-lea o deplină conștiință de sine; dincolo de cosmopolitismul tipic secolului, se manifestă un sentiment european pe care cu dificultate îl putem întâlni în viitor. Dezvoltările naționalismului au anulat simțământul de a fi european o bună parte din forța sa, mutând atenția de la ansamblul Europa, la particular, adică la națiunea de sine stătătoare. Prin urmare, dacă primul război mondial a însemnat triumful statului-națiune, ratificat în tratatele de pace de la Versailles, cel de-al Doilea Război Mondial a relansat ideea europeistă, necesitatea unei uniuni europene. Războiul rece a întărit această conștiință din moment ce, între cele două blocuri aflate în opoziție, Europa occidentală risca să dispară din punct de vedere politic și valoric [1].

Un important eveniment pentru UE a fost proclamarea în mod solemn a *Chartei Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene*, care statuează valorile fundamentale ale Uniunii, în șirul cărora se înscriu Demnitatea, Libertatea, Egalitatea, Solidaritatea, Drepturile cetățenilor, Justiția etc.

Actualmente, implicațiile UE în procesul instructiv-educativ al țărilor vecine sunt majore. Ele se manifestă în tendința de internaționalizare a educației prin intermediul programelor de mobilitate (Programul Erasmus+, Programul Orizont 2020, Programul Cadru 7 etc.), care au drept scop sprijinul acțiunilor din domeniile Educație, Formare și Cercetare. În acest context, valorile pe care se bazează Uniunea Europeană sunt apreciate de tineri și promovate asiduu, uneori în detrimentul celor naționale. Pe acest fond, poate fi semnalată o profundă criză de identitate, care aprofundează criza valorilor.

În opinia prof. univ. Anton Hadăr, criza de valori, prin care trece tânăra generație, poate fi depășită prin oferirea unei educații de calitate, care ar cuprinde trei componente esențiale: educația spirituală, educația cognitivă și educația inovativ-antreprenorială. Un asemenea model ar putea fi preluat și de instituțiile de învățământ din Republica Moldova, care se află într-o profundă criză de sistem.

BIBLIOGRAFIE

1. ALTAROZZI, Giordano. Ideea despre Europa între Evul Mediu și epoca integrării. În: biblioteka.cimec.ro/reviste/revista-bistritei/dl.asp
2. ASLAM, Constantin. Curs de istoria filosofiei. Modele de investigație ontologică. București, 2006. În: www.unarte.org; www.caslam.ro
3. BAZAC, Ana. Teoria comportamentului și blândețea la Aristotel. În: Analele Universității din Craiova, Seria Filosofie, nr. 30 (2/2012), p. 5-24.
4. GUENON, Rene. Criza lumii moderne. Editura Humanitas, București, 1993.
5. HADĂR, Anton. Criza valorilor. În: <http://www.tribunainvatamantului.ro/>
6. PANAITE, Ovidiu. Teologia politică în timpul dinastiei constantiniene. Editura Reîntregirea, Alba Iulia, 2014.
7. PLATON. Opere complete. Ediție îngrijită de Petru Creția, Constantin Noica și Cătălin Parthenie. Editura Humanitas, București, 2004.
8. Promovarea valorilor tradiționale prin artă și cultură. Redactor coordonator Cezara Anița. Editura Grafema Libris, Chișinău, 2013.

ROLUL ACTORILOR GEOPOLITICI ÎN GESTIONAREA SISTEMULUI DE SECURITATE INTERNAȚIONALĂ

Iurie RICHICINSCHI,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The effort of states in solving various problems faced by the international community is strengthened by the existence of a number of geopolitical actors with powers in the area of security, and the force with which they currently manifest themselves contribute significantly to international security management system to solve the problems facing the community.

Keywords: *international security, collective security, geopolitical actor, peace and security, peaceful settlement of conflicts.*

De-a lungul timpului, omenirea a fost afectată de grave suferințe și distrugeri materiale care se datorează nenumăratelor războaie și conflicte militare, care au reprezentat tentative de promovare a unei politici nefaste de dominație și dictat, de amestec în treburile interne ale altor țări, de împărțire a lumii în zone de influență și dominație etc.

Toate acestea au determinat forțele progresiste, popoarele, statele, a căror suveranitate națională și integritate teritorială a fost permanent amenințată, să acționeze în direcția impunerii în viața internațională a unor norme de conduită, care se bazează pe respectul integral și necondiționat al dreptului fiecărui popor de a trăi în pace și libertate, de a dispune în mod suveran de destinele sale și de a crea, de comun acord, unele instrumente de protecție, care să ducă la soluționarea pe cale pașnică a tuturor neînțelegerilor și diferendelor dintre state.

În acest sens, actorii geopolitici cu atribuții în domeniul securității reprezintă instrumentele internaționale de realizare a obiectivelor majore privind asigurarea stabilității, păcii și securității în lume. Astfel, urmările Primului Război Mondial au dat naștere primei organizații internaționale cu vocație universală pentru securitate colectivă - Liga Națiunilor, instituție care în perioada dintre cele două războaie mondiale a fost un centru al diplomației internaționale, o speranță a statelor în vederea păstrării independenței și suveranității lor. Ideea constituirii acesteia a generat-o dorința statelor de a coopera pentru a preveni repetarea unui asemenea război mondial.

Fără a diminua importanța altor mijloace de asigurare a securității internaționale, drept cele mai importante trebuie recunoscute crearea sistemului de securitate colectivă a statelor pe bază universală și regională bazat pe măsuri colective de prevenire a conflictelor armate, măsuri de dezarmare și limitare a înarmărilor, inclusiv interzicerea proliferării armelor de distrugere în masă. Anume aceste mijloace au menirea să asigure o securitate egală pentru toate țările și echilibrul intereselor acestora [4, p.463].

În prezent, se atestă existența mai multor instituții cu vocație internațională sau regională, reglementările cărora relevă o gamă largă de mijloace politico-diplomatice de protecție a subiecților dreptului internațional, de soluționare pașnică a diferendelor și de menținere a păcii și securității internaționale, însă unele dintre ele sunt mai prezente, active și importante prin aportul, destul de semnificativ, adus în gestionarea sistemului de securitate internațională.

Prima este Organizația Națiunilor Unite (ONU), care stabilește un sistem de securitate bazat pe interzicerea forței și amenințării cu forța, interzicerea războiului de agresiune, precum și sta-

bilirea procedurii de soluționare a diferendelor. Sistemul universal de securitate colectivă, prevăzut de Carta ONU, este principalul instrument de menținere a păcii și securității internaționale, de prevenire a războaielor [7, p.3], asigurat de existența Consiliului de Securitate (CS).

Astăzi ONU, datorită multitudinii și complexității scopurilor și funcțiilor asumate, este considerată cea mai importantă organizație internațională din lume, menită să protejeze viitoarele generații de flagelul unui nou război. Atingerea acestui țel este posibilă prin realizarea câtorva scopuri principale înscrise în Cartă. Primul scop vizează realizarea măsurilor colective de prevenire și înlăturare a amenințărilor împotriva păcii, a actelor de agresiune, precum și oferă cadrul de aplanare și soluționare a diferendelor cu caracter internațional. Al doilea subliniază realizarea cooperării internaționale în domeniul economic și social. Scopul al treilea ține de realizarea cooperării internaționale pentru promovarea și încurajarea respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale pentru toți, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie, iar ultimul scop constă în dezvoltarea de relații prietenești între națiuni.

Vorbind despre realizarea scopurilor majore, CS are un loc aparte în sistemul instituțional al ONU, ca organ cu competențe speciale, căruia Carta îi conferă puterile de decizie și de acțiune în prevenirea și rezolvarea conflictelor internaționale [2, art. 24, 25]. Astfel, Carta ONU reflectă în capitolul VI atribuțiile CS în domeniul soluționării pașnice a diferendelor dintre state, invitând părțile implicate în diferend să îl soluționeze prin tratative, mediere, conciliere ori prin alte mijloace pașnice, la alegerea părților, sau dispune o anchetă asupra unui diferend sau a unei situații, care ar putea da naștere unui diferend, recomandând părților implicate căile de soluționare [2, art.33]. Capitolul VII însă prevede acțiuni în caz de amenințare a păcii, de existență a actelor de agresiune și impune măsuri de constrângere, fără folosirea forței armate și cu folosirea acesteia [5, p.12, 28]. În cazurile în care CS constată existența unor situații calificate drept amenințare, acesta este autorizat să adopte rezoluții cu valoare obligatorie, prin care dispune măsuri privind întreruperea completă sau parțială a relațiilor economice, diplomatice sau a comunicațiilor, avertismente, măsuri de blocadă sau operațiuni ale forțelor aeriene, terestre și navale ale ONU.

Pe lângă ONU, în evoluția procesului de realizare a securității se atestă o creștere a eforturilor de edificare a stabilității la nivel european, datorită actorilor geopolitici cu atribuții în domeniul securității. Elementele de confirmare a acestor imperative reies din extinderea sistemului de apărare și securitate al Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO), din eforturile Uniunii Europene (UE) de a dezvolta un model de gestionare a securității la scară continentală și din insistența Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) de creare a sistemului de securitate european.

În acest sens, NATO, fiind parte a sistemului de securitate regională, și-a asumat responsabilitatea de a îndeplini obiectivele cuprinse în Tratatul de constituire privind apărarea libertății și securității statelor-membre prin intermediul căilor politice și militare, să realizeze angajamente generale, potrivit cărora țările-membre se angajează să-și apere propria independență prin solidaritate politică și printr-o forță militară defensivă, să răspundă în comun tuturor formelor probabile de agresiune îndreptată împotriva sa, dezvoltându-și capacitățile de apărare, atât colective cât și individuale.

În baza Tratatului, părțile se obligă să-și rezolve diferendele pe cale pașnică și să se abțină, în relațiile lor internaționale, de la amenințarea cu forța sau folosirea forței, iar articolul 5 al acestuia oferă dreptul la apărare colectivă stipulând că un atac armat asupra unuia sau a mai mulți membri NATO va fi considerat ca fiind un atac împotriva tuturor membrilor. Tratatul explică faptul că NATO își asumă realizarea tuturor misiunilor menite să sporească securitatea în spațiul euroatlantic, sprijinită de cooperarea între statele-membre, bazată pe indivizibilitatea și securi-

tatea membrilor săi. De fapt, Alianța oferă garanția că nicio țară-membru nu va fi nevoită să se bazeze doar pe propriile eforturi în abordarea provocărilor la adresa securității.

Pe parcurs, Alianța a reprezentat efortul colectiv al membrilor săi în sprijinul valorilor și intereselor comune în probleme de securitate colectivă. Obiectivul acesteia ține de apărarea libertății și securității membrilor săi prin mijloace politico-militare [10, p.17], realizate în baza politicii defensive de securitate a NATO bazată pe 3 elemente precum dialogul, cooperarea și menținerea unei capacități militare adecvate în vederea acțiunii colective pentru apărarea comună.

Realizarea obiectivelor NATO pot fi puse în primejdie de riscurile unor crize și conflicte din vecinătate, care ar putea să afecteze securitatea spațiului euroatlantic. De aceea, Alianța nu asigură numai apărarea membrilor săi, dar contribuie și la asigurarea păcii și stabilității în regiune, conducându-se de promovarea pe scară largă a parteneriatului, cooperării și dialogului cu alte țări din zona euroatlantică. O astfel de abordare bazată pe solidaritatea politică, reprezintă esența capacității Alianței de a garanta faptul că oricăre agresiune militară directă împotriva acesteia nu ar putea avea sorți de izbândă.

Referindu-ne la UE, aceasta reprezintă o organizație suprastatală în care politicile comunitare de securitate și apărare sunt cele mai noi și mai dinamice, cu influențe majore asupra modului de configurare a securității. Aceasta se manifestă ca actor geopolitic global datorită existenței în componența sa a unei arhitecturi instituționale de securitate și apărare viabile care-i permite monitorizarea riscurilor și amenințărilor atât la adresa securității europene cât și celei internaționale și adoptarea deciziilor vizând intervențiile Uniunii în managementul situațiilor de criză [6, p. 30].

Acest cadru al UE este reprezentat prin prisma Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC), care este un element distinct al politicii de securitate comună care asigură starea de securitate prin cooperarea multilaterală în cadrul UE cu participarea partenerilor din exterior [8, p. 6]. PSAC reprezintă răspunsul dat de UE la crizele, amenințările și provocările la adresa securității și intereselor statelor-membre, apărute după încheierea „Războiului Rece”.

Plecând de la ideea că niciuna dintre amenințări nu este pur militară și nici nu poate fi combătută doar prin metode militare, UE abordează comprehensiv diversele provocări la adresa securității prin combinarea tuturor instrumentelor de putere și influențare pe care le are la dispoziție și prin intensificarea legăturilor cu alte organizații internaționale și regionale, realizând parteneriate strategice cu acestea.

Prin intermediul PSAC, UE asigură planificarea și desfășurarea operațiunilor comune pentru dezarmare, misiuni umanitare, misiuni de consiliere și asistență militară, misiuni de prevenire a conflictelor și acțiuni de menținere a păcii, inclusiv instaurarea păcii și stabilizarea post-conflict. Tot acest cadru de acțiuni se înscrie în categoria celor militare, civico-militare și civile și presupune promovarea intereselor de securitate acolo unde sunt identificate amenințări comune. Astfel, spectrul de acțiuni din cadrul PSAC variază de la instruire în domeniul managementului crizelor până la elaborarea politicilor de prevenire și consolidare a păcii [8, p. 9].

Un alt actor important în menținerea păcii și securității europene este OSCE, care reprezintă cea mai mare instituție regională în domeniul securității, având 57 de state-membre, acoperind spațiul emisferei nordice „de la Vancouver la Vladivostok” [11, p.1]. Principiile de bază ale acesteia sunt prevăzute în așa-numitul „Decalog” de la Helsinki care face referință la suveranitatea și integritatea teritorială a statelor, inviolabilitatea frontierelor, abținerea de la recurgerea la forță, rezolvarea pe cale pașnică a disputelor, nonintervenția în treburile interne ale vreunui stat, respectul drepturilor omului etc.

Un merit incontestabil al OSCE este adoptarea Codului de Conduită privind aspectele politico-militare ale securității, care reprezintă eforturile creării unui nou sistem de securitate euro-

pean. La fel, OSCE continuă să mențină activitatea misiunilor sale în diferite regiuni ale Europei și monitorizează acțiunile prevăzute de Pactul pentru Stabilitate în Europa. Datorită importanței acordate diplomației preventive, precum și modalității de luare a deciziilor prin consens, eficacitatea OSCE nu este în toate cazurile destul de înaltă, motiv pentru care există unele încercări de schimbare a structurii și modului de activitate a OSCE din partea statelor-membre ale UE.

De fapt, politica de securitate bazată pe cooperare, promovată de OSCE, renunță la orice tentativă de a impune stabilitatea prin mijloace de confruntare. Scopul urmărit este, mai degrabă, promovarea cooperării în vederea prevenirii conflictelor în sfera politică și a reducerii pericolului confruntării armate. Mai precis, politica de securitate bazată pe cooperare are scopul de a evita escaladarea potențialelor conflicte, punând un accent deosebit pe promovarea deschiderii și transparenței [3, p. 80].

Destrămarea Uniunii Sovietice și dispariția Tratatului de la Varșovia au mobilizat Federația Rusă să-și găsească aliați în vederea asigurării securității regionale pe baze colective. În acest sens, Organizația Tratatului de Securitate Colectivă (OTSC), reprezintă sistemul securității colective în cadrul Comunității Statelor Independente (CSI), care prevede apărarea intereselor de securitate ale statelor membre [9, p. 4] și apărarea reciprocă în cazul unui atac din afara spațiului CSI. Miezul acesteia îl reprezintă Consiliul de Securitate Colectivă care stabilește și întreprinde măsuri pe care le consideră necesare pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității, înștiințând neîntârziat despre cele întreprinse CS al ONU.

Tratatul prevede că în cazul în care suveranitatea, securitatea și integritatea teritorială ale unui sau ale câtorva state-membre ori pacea și securitatea internațională vor fi puse în pericol, membrii Comunității vor lua măsuri pentru înlăturarea pericolului apărut, inclusiv prin recurgerea la operațiuni pacifatoare și folosirea forțelor armate ca măsură de realizare a dreptului la autoapărare individuală și colectivă, conform art. 51 din Carta ONU [1, p. 342, 343].

Efectiv, Tratatul este un instrument prin care Federația Rusă dorea să preîntâmpine aderarea fostelor republici unionale la NATO, din moment ce în cuprinsul său era prevăzut că părțile semnate nu pot să se alăture unei alte alianțe militare.

Dacă am vorbit despre actori geopolitici și geostrategici importanți, capabili să-și aducă aportul în gestionarea sistemului de securitate internațională, atunci, aceștia sunt doar câțiva din totalitatea celor care constituie parte componentă a mecanismelor de realizare a securității de la nivel subregional până la cel internațional.

Deci rolul, importanța și contribuția acestora sunt prezente sub formă de instrument al ghidării politicilor externe ale statelor naționale, de moderator al comportamentului acestora pe arena internațională, precum și drept actori de influență în sistemul relațiilor internaționale și al dreptului internațional, iar o bună funcționare a acestora impune statelor participante să accepte și să interpreteze într-o manieră apropiată regulile jocului. Dacă statele consideră aceste reguli drept incorecte sau nu le aplică decât altora, atunci dispozitivele de gestionare a sistemului de securitate internațională nu funcționează, iar rezultatul final nu este cel scontat.

În final, multitudinea problemelor de securitate pe care statele și le-au propus să le rezolve a condus nu numai la creșterea numărului organismelor internaționale, dar și la majorarea numărului măsurilor întreprinse în vederea menținerii păcii generale, curmarea actelor de agresiune și altor tentative de destabilizare a situației pe arena internațională.

BIBLIOGRAFIE

1. БЕКЯШЕВ, К. Международное публичное право. Москва: Из. Юристъ, 1999.
2. Carta ONU. Site specializat. În: <http://www.un.org/aboutun> (vizitat la 20.03.2017).
3. CIBOTARU, V. Republica Moldova și comunitatea internațională. Chișinău: Ed. USM, 2001.
4. ИГНАТЕНКО, Г., ТИУНОВ, О. Международное право. Москва: Из. Норма, 2003.
5. Международные организации системы ООН. Справочник. Москва: Изд-во Международные отношения, 1990.
6. NAGHI, G. Securitate europeană. Fundamentări normative și instituționale. București: Ed. C. H. Beck, 2010.
7. Организация Объединенных Наций. Краткий справочник. Москва: Изд-во Международные отношения, 1980.
8. PÎNTEA, I., DAMIEN, H., PANAINTE, P. Perspectivele cooperării RM în cadrul PSAC. Chișinău: Ed. Bons Offices, 2011.
9. ROZANOV, A., DOUHAN, A. Collective Security Treaty Organisation 2002-2012. Geneva - Minsk: OGS Press, 2013.
10. Справочник НАТО. Брюссель: Изд. Пресс-центра НАТО, 2001.
11. https://ro.wikipedia.org/wiki/Organiza%C8%9Bia_pentru_Securitate_%C8%99i_Cooperare_%C3%AEn_Europa, (vizitat la 16.03.2017).

DIMENSIUNEA ECONOMICĂ A RELAȚIILOR MOLDO-FRANCEZE

Violeta COTILEVICI,
lector,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Une fois que la République de Moldova a obtenu son indépendance, les relations moldo-françaises se sont considérablement développées et le partenariat commercial et économique est devenu permanent. La libéralisation du régime de visas avec l'Union Européenne a contribué au développement économique des relations moldo-françaises. La mobilité croissante des hommes d'affaire en Europe pour des négociations, participations aux forums et autres événements, influence d'une manière positive les relations économiques entre pays, y compris les relations avec la France. Les relations commerciales entre la France et la Moldavie sont stables et durables, mais, néanmoins, elles restent modestes malgré les nombreuses opportunités existantes.

După obținerea independenței Republicii Moldova, relațiile moldo-franceze s-au dezvoltat considerabil, s-au multiplicat vizitele oficiale și de lucru, s-a creat un parteneriat comercial și economic permanent. Volumul comerțului exterior al Moldovei cu Franța a crescut de la 9,5 mln. dolari SUA în anul 1996 până la 86,5 mln. în anul 2006, sau de 9,1 ori și până la 96,59 mln. USD în anul 2015. [11]

În condițiile nou-create, relațiile moldo-franceze pot fi examinate din perspectiva că Franța este un stat membru al UE, iar acordurile multilaterale ulterioare ale acestora sunt valabile și pentru Franța. Acordul de Asociere între Moldova și UE, semnat în iunie 2014, a introdus un regim comercial preferențial – Zona de Comerț Liber și Complex. În luna aprilie 2015, Franța a ratificat acordul. Franța este unul dintre primele state europene care au stabilit relații economice și diplomatice cu Republica Moldova. [19]

Supunând analizei cadrul juridic bilateral dintre Republica Moldova și Franța, este de menționat faptul că acesta constituie 14 documente bilaterale care reglementează următoarele domenii de cooperare: comercial-economic, tehnico-științific, în domeniul apărării, protejarea reciprocă a investițiilor, agriculturii și dezvoltării rurale, transporturile rutiere internaționale de mărfuri etc. Principalul Acord cu caracter economic este Acordul privind promovarea și protejarea reciprocă a investițiilor între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Franceze. [15]

Alte documente care constituie cadrul juridic destinat cooperării în domeniul economic sunt: Convenția între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Franceze pentru evitarea dublei impuneri și prevenirea evaziunii fiscale cu privire la impozitele pe venit și a Protocolului la ea, semnate la Paris la 30 octombrie 2006 [10]; Tratatul de înțelegere, prietenie și cooperare între Republica Moldova și Republica Franceză, semnat la 29 ianuarie 1992 [20]; Acordul de cooperare culturală, științifică și tehnică între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Franceze, semnat la Chișinău la 24 noiembrie 1994 [21]; Protocolul de înțelegere între Ministerul Agriculturii și Alimentației al Republicii Moldova și Ministerul Agriculturii și Pescuitului al Republicii Franceze în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, semnat la Paris la 14 octombrie 1997.

În perioada ianuarie-noiembrie 2014 volumul total al schimburilor comerciale cu Franța a

constituit 114,3 mil. USD (exportul – 31,4 mil. USD, iar importul – 83,9 mil. USD). După valoarea volumului schimburilor comerciale înregistrat în această perioadă, Franța se situează pe locul 11 între partenerii cu care Republica Moldova întreține relații comerciale: pe locul 13 în topul țărilor în care Republica Moldova efectuează exporturi și pe locul 11 - în topul țărilor din care Republica Moldova efectuează importuri. [5]

Principalele mărfuri exportate în anul 2015 au fost: fructele, grâul, orzul, textilele, mierea naturală, articolele de transport sau de ambalare din materiale plastice, articolele de vestimentație, lemnul. Principalele mărfuri importate în anul 2015 au fost: insecticidele, rodenticidele, fungicidele, erbicidele, inhibitorii de germinare și regulatorii de creștere pentru plante, medicamentele, produsele de înfrumusețare, parfumurile, firele, cablurile, tractoarele, fructele, porumbul, autoturismele. Analizând volumul comerțului exterior al Republicii Moldova cu Franța în anul 2015, este de notat că acesta s-a micșorat cu 18,9%. Exportul de mărfuri efectuat în anul de referință din Republica Moldova în Franța a însumat 28,16 mil. USD (a scăzut cu 25%), comparativ cu anul 2014. Importul de mărfuri efectuat în anul 2015 în Republica Moldova din Republica Franceză a însumat 68,43 mil. USD (s-a micșorat cu 15,86% în raport cu anul 2014). [12]

Principalele constatări au demonstrat că Franța este un partener constant importator de miere din Moldova. Consumul de miere în Franța este în creștere, dar producția sa este în proces de scădere puternică. [19]

Soldul balanței comerciale înregistrat în anul 2015 a fost în favoarea Franței și a constituit 40,27 mil. USD. Schimburile comerciale bilaterale rămân limitate, dar relativ stabile după ce au cunoscut o creștere în ultimii ani. [16]

Conform informației oficiale prezentate de Camera Înregistrării de Stat la 01.01.2016, în Republica Moldova își desfășoară activitatea 225 întreprinderi cu capital francez cu investiții de 137 mil. lei, plasându-se pe locul 12 după numărul întreprinderilor pe teritoriul Republica Moldova. [12]

Deși relațiile comerciale între Franța și Republica Moldova rămân a fi destul de modeste, prezența investitorilor francezi în țară este semnificativă. Regrupați în sânul CCI France Moldavie, aceștia contribuie la structurarea economiei locale și joacă rolul unui factor de atractivitate pentru țară. Așadar, un rol important în relațiile economice moldo-franceze îl are Camera de Comerț și Industrie Franța-Moldova (CCIFM), anterior Club France, instituție creată de către șefii întreprinderilor franceze prezente în Republica Moldova. Obiectivele Asociației constau în promovarea și sprijinirea comunității de afaceri franceze și francofone din Republica Moldova, consolidarea legăturilor cu întreprinderile moldovenești ce întrețin relații economice și comerciale cu Franța. CCIFM are drept vocație participarea la dezvoltarea investițiilor și schimburilor economice și comerciale dintre Franța și R. Moldova. [3]

Primul-Ministru al Republicii Moldova a efectuat o vizită oficială la Paris în perioada 12-14 aprilie 2011. Scopul vizitei a fost de a atrage oamenii de afaceri francezi să investească în Moldova. Premierul a menționat că această vizită este foarte importantă nu doar din punct de vedere politic, dar și economic. Cu această ocazie Ambasadorul Republicii Moldova la Paris, Oleg Serebrian, a acordat un interviu în exclusivitate postului de radio „Europa Liberă” în care a menționat că este prima vizită a unui prim-ministru al Republicii Moldova după o foarte lungă pauză. Se cerea o vizită la cel mai înalt nivel la Paris, pentru că relațiile moldo-franceze, în pofida declarațiilor noastre optimiste, nu au fost întotdeauna neapărat fericite, în pofida faptului că Franța este un jucător politic important, unul dintre principalii actori politici și economici pe scena europeană. Parisul a fost vreme îndelungată tratat la Chișinău doar ca și capitală culturală, nu neapărat una dintre capitalele politice ale Europei. Acest dezinteres al Franței a fost provocat de dezinteresul Republicii Moldova pentru Paris. Cu toate acestea, trebuie menționat faptul că Franța are o pre-

zență economică destul de bună în Republica Moldova și că dimensiunea economică ar trebui să fie una dintre cele mai importante dimensiuni, pe care trebuie să se axeze dialogul moldo-francez. Oleg Serebrian afirma că, nu întâmplător, vizita Primului-Ministru al Republicii Moldova la Paris se va produce simultan cu o vizită a unui numeros grup de oameni de afaceri din Republica Moldova. Interesul părții franceze în dialog cu comunitatea oamenilor de afaceri din Republica Moldova este, de asemenea, destul de mare, pentru că Franța, simțindu-se oarecum stânjenită de activismul economic al Germaniei în Europa, încearcă să recupereze o anumită întârziere în penetrarea pe piețele țărilor din spațiul ex-sovietic.[8]

Aspectele dezvoltării relațiilor comercial-economice, aprofundarea cooperării bilaterale dintre Republica Moldova și Franța pe toate dimensiunile au fost discutate la 7 octombrie 2015 de viceprim-ministrul, ministrul economiei, S. Bride, cu ambasadorul Franței la Chișinău, P. Vagogne. Referindu-se la relațiile bilaterale dintre cele două state, S. Bride a accentuat că țara noastră este interesată în aprofundarea și extinderea lor, deoarece Franța joacă un rol important în arhitectura social-politică și economică atât a Europei, cât și a lumii. [18] Principalele întreprinderi cu capital francez care activează în Republica Moldova sunt Orange, Fabrica de Ciment Lafarge, Kazayak Vin, Fabbri-Inox, Lactalis, Société Générale .

În sectorul telecomunicațiilor, filiala Orange Moldova este una dintre cele mai remarcabile societăți din cadrul grupului și al economiei Moldovei. Aceasta este liderul telefoniei mobile din țară, cu o cotă de piață de aproximativ 65%. [13]

Grupul Lafarge este prezent în Moldova din momentul achiziționării fabricii de ciment Rezi-na în 1999; până în prezent compania a investit aproape 60 milioane de euro pentru modernizarea fabricii. [1]

Société Générale a cumpărat în 2007 Mobiasbanca, a cincea bancă a țării. La începutul anului 2009, grupul Société Générale a cumpărat 70,57% din acțiunile băncii comerciale Mobiasbancă, a cincea bancă ca mărime din R. Moldova, făcând-o, astfel, parte a Groupe Société Générale. [7]

În sectorul agroalimentar, Grupul Lactalis este prezent din anul 2005. Acesta a făcut investiții importante în fabrica producătoare de lactate din Soroca, care produce produse lactate și brânzeturi pentru piața moldovenească și pentru exporturi în Rusia și Ucraina. [4]

Grupul Pentalog este una din puținele companii europene francofone de Servicii IT care a lansat cu succes o filială în Republica Moldova de mai bine de șase ani, contribuind, astfel, la dezvoltarea economiei locale și a sectorului tehnologiilor informaționale în țară. [14]

În 2017 va fi marcată aniversarea a 25-a de la stabilirea relațiilor diplomatice moldo-franceze. L. Moraru, ambasadorul Republicii Moldova în Franța, a comunicat că a fost elaborată o agendă a evenimentului aniversar. Sunt prevăzute mai multe activități de ordin cultural atât în Franța, cât și în Republica Moldova. [17]

Într-un interviu realizat pentru portalul moldova.org (26 decembrie 2016), Ambasadorul L. Moraru afirmă că Franța este un susținător consecvent al Republicii Moldova. Diplomatul relevă pe dimensiunea economică desfășurarea a trei forumuri economice de anvergură: la Paris, în marja vizitei vicepremierului Octavian Calmâc, la Roanne, pe 23 noiembrie 2016, și pe 24 noiembrie 2016 la Rueil Malmaison. [2]

Moldova și Franța valorifică potențialul de activitate în comun în cadrul organizațiilor economice internaționale, amplasate pe teritoriul Republicii Franceze. În ultima perioadă se întăresc legăturile dintre agricultorii Moldovei și Franței. O mare importanță în întărirea relațiilor economice dintre Moldova și Franța o are turismul extern. Cifrele ce caracterizează schimburile de turism sunt încă destul de modeste, însă tendința de vizitare reciprocă este pozitivă. [11]

Liberalizarea regimului de vize cu Uniunea Europeană a contribuit la dezvoltarea economică a relațiilor moldo-franceze. Mobilitatea crescândă a oamenilor de afaceri prin Europa pentru

negocieri, participări la forumuri și alte evenimente, influențează incontestabil pozitiv asupra relațiilor economice dintre țări, inclusiv cu Franța. Intrarea în vigoare a Acordului de Asocieră deschide noi și numeroase perspective întreprinderilor franceze care trebuie să profite de această piață de desfacere pentru a-și consolida atât schimburile comerciale cu această țară cât și investițiile lor. [9]

Relațiile comerciale dintre Franța și Moldova sunt stabile și durabile, dar rămân totuși modeste în pofida numeroaselor oportunități existente. Franța este al 13-lea client al țării. Cu toate că talia țării este destul de modestă, investițiile franceze sunt destul de consecvente. Franța este una dintre primele țări care au făcut investiții semnificative în Republica Moldova de la sfârșitul anilor '90. Mai mulți investitori și companii franceze manifestă în prezent un interes deosebit pentru această țară, atât în termeni de extindere pe piața moldovenească cât și de realizare a schimburilor comerciale. Oportunități de creștere economică există în astfel de sectoare precum cel agroalimentar și viticol, de prelucrare textilă, de distribuție a produselor farmaceutice și parafarmaceutice, de distribuție a echipamentelor tehnice pentru industrie și de distribuție a utilajelor și mașinilor agricole, în sectorul de mediu și al energiei regenerabile, în infrastructură la scară largă.

BIBLIOGRAFIE

1. Activitatea Grupului în Moldova. [citat: 21. 12. 2016] Disponibil: <http://www.lafarge.md/>.
2. Ambasadorul Lilian Moraru: Franța este susținător consecvent al Republicii Moldova/ INTERVIU. [citat: 27. 12. 2016] Disponibil: <http://www.moldova.org/ambasadorul-lilian-moraru-franta-este-sustinator-consecvent-al-republicii-moldova-interviu/>
3. CCI France Moldavie, parteneră a întreprinderilor în Republica Moldova. [citat: 20. 12. 2016] Disponibil: <http://www.ccifm.md/ro/despre-noi/cine-suntem/>.
4. Compania franceza Lactalis din Republica Moldova vrea să își lărgască portofoliul de furnizori autohtoni. [citat: 21. 12. 2016] Disponibil: <http://diasporalive.ro/compania-franceza-lactalis-din-republica-moldova-vrea-sa-isi-largeasca-portofoliul-de-furnizori-autohtoni/>.
5. Cooperarea comercial-economică. [citat: 20. 12. 2016] Disponibil: <http://www.mfa.gov.md/cooperare-bilaterala/fr/>.
6. Franța în Moldova. [citat: 29. 12. 2016] Disponibil: <http://www.ccifm.md/ro/despre-moldova/franta-in-moldova/>.
7. Grupul Société Générale. [citat: 21. 12. 2016] Disponibil: <https://mobiasbanca.md/>.
8. Interviu cu Oleg Serebrian: Bunele relații ale Parisului pot face din Franța un mediator excelent pentru dezlegarea dosarului transnistrean. Radio „Europa Liberă”. 11.04.2011. [citat: 20. 12. 2016] Disponibil: <http://www.ape.md/libview.php?l=ro&idc=153&id=1426>.
9. Intrarea în vigoare a Acordului de Asocieră UE-Republica Moldova: avantaje pentru întreprinderile franceze. [citat: 28. 12. 2016] Disponibil: <http://www.ccifm.md/ro/single-news/n/intrarea-in-vigoare-a-acordului-de-asociere-ue-republica-moldova-avantaje-pentru-intreprinderile-franceze-1/>.
10. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 36-38, p. 26-27.
11. NEGUȚA, A. Relațiile economice moldo-franceze. Moldoscopie(probleme de analiză politică) № 1 (XXXX), Chișinău: CEP USM, 2007, pp.153-168.
12. Notă informativă privind relațiile comercial-economice între Republica Moldova și Republica Franceză pe durata anului 2015. [citat: 20. 12. 2016] Disponibil: <http://www.mec.gov.md/ro/content/cooperare-economica-internationala>.
13. Orange. [citat: 21. 12. 2016]. Disponibil: <http://unimedia.info/tag/orange>.
14. Pentalog Chișinău – o echipă de specialiști IT de top. [citat: 26. 12. 2016] Disponibil: <http://itmoldova.com/it-news-md/pentalog-chisinau-o-echipa-de-specialisti-it-de-top/>.

15. Relații economice. [citat: 20. 12. 2016] Disponibil: <http://www.franta.mfa.md/economic-relations-ro/>.

16. Relations économiques. [citat: 20. 12. 2016] Disponibil: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/moldavie/la-france-et-la-moldavie/>.

17. Relațiile moldo-franceze se vor aprofunda. [citat: 27. 12. 2016] Disponibil: <http://timpul.md/articol/relatiile-moldo-franceze-se-vor-aprofunda-102144.html>.

18. Republica Moldova este interesată în extinderea relațiilor comercial-economice cu Franța [citat: 20-12-2016] Disponibil: https://monitorul.fisc.md/editorial/republica_moldova_este_co-interesata_in_extinderea_relatiilor_comercial-economice_cu_franta.html.

19. Rezumat al sectorului de piață externă - mierea de albine în Franța. [citat: 20-12-2016] Disponibil: http://miepo.md/sites/default/files/Honey-France-Market-Study_ro.pdf.

20. Tratatate Internaționale la care Republica Moldova este parte. Vol. 32. - Chișinău, Moldpres, 2000, p. 233.

21. Tratatate Internaționale la care Republica Moldova este parte. Vol.18. - Chișinău, Moldpres, 2000, p. 410-413.

Recenzent: Ion DULSCHI, doctor, conferențiar universitar

ALEGERILE PARLAMENTARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI CONFIGURAȚIA POLITICĂ A PARLAMENTULUI (1990-2000)

Ilie GÎRNEȚ,
lector universitar,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul

SUMMARY

The article treats the way how the Parliament is formed and activates, as one of the main political institutions in Republic of Moldova. It is very important to mention that MPs are elected, and elections are considered to be the most important feature of democracy. The article relates facts about the three Parliamentary election campaigns between 1990-2000. In this period was reduced the number of MPs from 380 to 104, later to 101, as it is now presented the political configuration of the parliament after elections.

Republica Moldova s-a constituit ca stat democratic odată cu adoptarea Declarației de Independență, susținând pluralismul politic în toate sferele vieții sociale. Una dintre cele mai importante forme de manifestare a democrației o constituie alegerile organelor puterii. De altfel, este recunoscut faptul că alegerile sunt o condiție inalienabilă a democrației. Alegerile legislative reprezintă modul de selecție a candidaților pentru Parlament de către cei care sunt calificați, prin regulile unui sistem politic, să-și exprime opțiunea privind candidații.

La 25 februarie și 10 martie 1990 s-au desfășurat alegerile pentru Sovietul Suprem al R.S.S.M. Alegerile au fost desfășurate pe principii noi, în baza sistemului majoritar. Desfășurate în cadrul vechiului sistem politic, neadmițând prezența observatorilor străini și în lipsa unui pluripartitism consolidat, alegerile din 1990 aveau un caracter semilibere. [8, p. 43]

În perspectiva alegerilor, C.C. al P.C.M. a făcut publică „Adresarea către alegători”, un fel de platformă electorală ale cărei obiective vizau realizarea principiilor conținute în „Adresarea C.C. al P.C.U.S. către poporul sovietic”, dată publicității mai devreme. În „Adresarea” C.C. al P.C.M. se sublinia că „P.C.M. sprijină politica internă și externă a P.C.U.S. și face tot posibilul pentru realizarea ei în practică”. Dorința de a obține întâietatea în scrutin a făcut ca activitatea P.C.M. și a structurilor sale teritoriale să se axeze pe platforma politică expusă în sus-numita adresare a C.C. al P.C.M. către alegătorii din R.S.S.M.

La etapa inițială de pregătire pentru alegeri conducerea P.C.M. a organizat un șir de activități cu secretarii comitetelor raionale și orașenești de partid, liderii organizațiilor obștești și mișcărilor neformale, conducătorii organelor sovietice, reprezentanții mijloacelor de informare în masă, referitor la activitatea electorală. La următoarea etapă, în cadrul celor peste trei mii de adunări, conferințe, plenare ale organizațiilor obștești au fost discutate peste 3500 și înaintate 2069 de candidaturi pentru funcția de deputat al poporului R.S.S.M., în medie, câte 5,3 candidați pentru fiecare circumscripție electorală. Numai în una dintre cele 380 de circumscripții electorale a fost înaintat un singur candidat, în celelalte – câte două și mai multe candidaturi.

Comitetele raionale de partid Drochia, Călărași, Edineț, Nisporeni, Tiraspol, Râbnîța etc. militau pentru înaintarea unor candidaturi unice, care ar fi fost sprijinite și de organizațiile neformale. În acest scop s-au organizat întâlniri și discuții cu reprezentanții Frontului Popular, ai Consiliului Unit al Colectivelor de Muncă (O.S.T.K.) și Interfontului. În același timp, reprezentanții

acestor formațiuni au participat la plenarele comitetelor de partid. Însă toate aceste activități nu s-au încununat cu succes – fiecare formațiune venind la scrutin cu propriii săi candidați. [2, p. 59]

Cu toate eforturile depuse în vederea desfășurării corecte a alegerilor, în campania electorală și în ziua alegerilor, în mai multe circumscripții electorale și la punctele de votare au fost semnalate numeroase nereguli. În unele circumscripții electorale s-a desfășurat o activitate susținută pentru compromiterea candidaților comuniști. Erau difuzate foi volante cu un conținut provocator și erau nimicite portretele și programele electorale ale acestora. Au fost examinate numeroase plângeri și proteste în legătură cu diferite încălcări ale legii cu privire la alegeri. Cea mai răspândită dintre încălcările stabilite consta în posibilitățile neegale ale candidaților în lupta electorală. Au avut loc cazuri de falsificare a rezultatelor alegerilor. Ca urmare, în trei circumscripții electorale ele au fost declarate nevalabile. [2, p. 58-60]

În urma scrutinului au fost aleși 380 de deputați. Majoritatea deputaților au fost susținuți în campania electorală de noile formațiuni politice – Frontul Popular din Moldova, Mișcarea pentru egalitate în drepturi „Unitate – Edinstvo”, precum și de către Partidul Comunist al Moldovei. Cu toate că rezultatele alegerilor pot fi considerate o victorie a Frontului Popular din Moldova, care a obținut mai mult de 130 de mandate, în Sovietul Suprem au intrat persoane cu o puternică influență în structurile de nivelul doi, precum și în cele locale. Mulți dintre ei dețineau posturi de comandă în colhozuri și sovhozuri; ulterior, ei vor forma fracțiunea parlamentară „Viața Satului” – embrionul viitorului Partid Democrat Agrar din Moldova (P.D.A.M.).

În scurt timp, Frontul Popular din Moldova a reușit să consolideze o puternică coaliție parlamentară (2/3 din voturi), cu ajutorul căreia a promovat o serie întreagă de inițiative legislative orientate cu preponderență spre transformări democratice. Însă în toamna anului 1993 Parlamentul s-a autodizolvat în rezultatul crizei parlamentare.

Astfel, primul Parlament din istoria recentă a Republicii Moldova a fost ales pe principii câtuși de puțin pluraliste și democratice. Constituirea primului Legislativ și activitatea lui au jucat un rol remarcabil pentru destinul cetățenilor Republicii Moldova. Parlamentul anilor 1990-1994 a fost principala instituție care a contribuit la transformarea sistemului totalitar comunist, în unul democratic, cu aspirații europene.

Procesul de dezvoltare și implementare a tradițiilor parlamentarismului în Republica Moldova a fost determinat în mare măsură de alegerile parlamentare, din 27 februarie 1994. Pentru prima dată în istoria republicii alegerile pentru Parlament au avut loc într-o singură circumscripție electorală, constituită pe întreg teritoriul țării, cu mai multe mandate pe bază de scrutin pe liste din partea partidelor, organizațiilor social-politice, blocurilor electorale, în care s-au asociat acestea, precum și pe liste de candidați independenți potrivit principiului reprezentării proporționale. [7, p. 78-79]

Alegerile s-au desfășurat pe o nouă bază juridică necesară democratizării sistemului administrativ de comandă și instituirii pluralismului politic. La 14 octombrie 1993 a fost adoptată Legea privind alegerea Parlamentului. Potrivit legii, un deputat urma să fie ales de un număr de 28000 de alegători. Legea mai stabilea un prag electoral de 4% și un Parlament cu o structură unicamerală. Totodată, era micșorat numărul deputaților de la 380 la 104, precum și durata mandatului de la 5 ani la 4 ani. Actul normativ fundamental permitea, pentru prima dată în istoria recentă a Republicii Moldova, observatorilor străini, precum și celor locali, să asiste la toate operațiunile electorale. [6, p. 24]

În cursa electorală s-au avântat treisprezece formațiuni social-politice, partide politice și blocuri electorale din totalul celor 26 înregistrate. Multe dintre ele au apărut între anii 1992-1993. În cursă s-au înscris și 20 de candidați independenți. Pe listele electorale au fost înscrși 1018 candidați. [3, p. 41]

Obiectivele platformelor electorale ale candidaților au vizat, în principal, stabilitatea noului stat Republica Moldova și soarta de mai departe a acestuia, strategia reformelor, urgentarea adoptării noii Constituții, soluționarea problemelor litigioase (Transnistria și Găgăuzia), lupta contra crimei organizate, a mafiei și a economiei tenebre.

Cetățenii Republicii Moldova puteau participa la alegeri prin vot universal, direct, egal, secret și liber exprimat. Conform legislației în vigoare nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului în scopul de a-l sili să participe la alegeri, precum și a exprimării de către acesta a liberei sale voințe. [1, p. 14]

În campania electorală partidele de dreapta și cele de stânga au venit cu programe electorale opuse. Forțele de stânga s-au coagulat în vederea câștigării scrutinului electoral. Procesul dat a început încă din august-septembrie 1993, când Mișcarea „Unitate-Edinstvo” a fost singura care a susținut Partidul Democrat Agrar din Moldova (P.D.A.M.) referitor la dizolvarea anticipată a Parlamentului datorită faptului că acesta nu a dorit să ratifice documentele de la Alma-Ata cu privire la aderarea Republicii Moldova la Comunitatea Statelor Independente (C.S.I.).

În ianuarie 1994, Mișcarea „Unitate-Edinstvo” a ajuns la o înțelegere cu liderii Partidului Socialist din Moldova (P.S.M.) privind participarea în bloc la alegerile parlamentare, astfel, constituindu-se o Coaliție a forțelor de stânga.

În ajunul alegerilor parlamentare din 27 februarie 1994, cea mai serioasă forță politică se prefigura a fi Partidul Democrat Agrar din Moldova, care a creat într-un timp scurt 36 de secții raionale, orășenești, dar și organizații primare ale P.D.A.M., ce întruneau aproximativ 23 de mii de membri. [2, p. 79] Programul electoral al Partidului Democrat Agrar din Moldova a avut priză la alegătorii Republicii Moldova deoarece corespundea cerințelor și doleanțelor cetățenilor, dar în același timp, nu obliga la nimic concret. P.D.A.M. avea drept deziderat elaborarea unei strategii de dezvoltare a agriculturii, pentru asigurarea necesarului de hrană pentru toată populația și materie primă pentru industrie. Strategia electorală prevedea obținerea unui control total asupra autorităților publice locale.

Desfășurarea scrutinului electoral, precum și campania electorală s-au desfășurat cu diferite încălcări ale legislației în domeniu. Au fost semnalate cazuri de denigrare a unor concurenți electorali, a simbolurilor statale, a limbii de stat, se făceau aluzii denigratoare referitor la independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova.

Cu toate acestea, cota de participare a cetățenilor la alegeri a fost una destul de mare, ridicându-se la 79,31%. Ca rezultat al alegerilor, în Parlament au acces 4 formațiuni politice. Majoritatea mandatelor au fost câștigate de P.D.A.M. – 43,18% (56 de mandate), pe locul doi s-a plasat Blocul Electoral al Partidului Socialist din Moldova și Mișcarea „Unitate-Edinstvo” – 22% (28 de mandate), pe locul al treilea s-a plasat Blocul Țăranilor și Intelectualilor – 9,21% (11 mandate), și Alianța Frontul Popular Creștin-Democrat a obținut 7,53% (9 mandate). Cei 104 deputați aleși în Parlament reprezentau deferite grupuri sociale și reprezentând diversitatea de orientări politice și opinii ale electoratului republicii. [5]

La 22 martie 1998, au avut loc noi alegeri democratice pentru Parlamentul Republicii Moldova. Concurenții electorali au luptat nu doar pentru mandatele de deputat, ci și pentru utilizarea siglei de partid, pentru diverse platforme politice. În alegerile parlamentare din 1998 se observă o separare a simpatizanților politici din rândul electoratului, apar anumite zone de susținere, se conturează geografia electoratului. [1, p. 15-16]

Pregătirile pentru alegeri încep încă din vara anului 1997, când unele partide au început să facă anumite remanieri politice. De la sfârșitul lunii decembrie 1997 și până la finele lunii ianuarie 1998, Comisia Electorală Centrală (C.E.C.) a înregistrat în cursa electorală 15 partide și blocuri electorale și 60 de candidați independenți.

Cele mai reprezentative forțe politice care s-au angajat în campania electorală erau: Convenția Democratică din Moldova (C.D.M.) constituită din Partidul Renașterii și Concilierii din Moldova și Frontul Popular Creștin-Democrat din Moldova, cu cei doi lideri de partid, Mircea Snegur și Iurie Roșca, drept copreședinți; Blocul Forțelor Popular-Patriotice constituit la 23 februarie 1998 din P.S.M., Mișcarea „Unitate-Edinstvo”, Uniunea Comuniștilor din Moldova; Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (P.C.R.M.); Partidul Forțelor Democratice (P.F.D.) și Partidul Democrat Agrar din Moldova (P.D.A.M.), precum și alte blocuri electorale de o importanță mai mică. Electoralul se ridica la 2,8 milioane de persoane.

Prima formațiune politică care s-a lansat oficial în campania electorală a fost C.D.M., la 10 ianuarie 1998 în Sala Palatului Național, unde s-au întrunit peste 2000 de susținători din toate raioanele Republicii Moldova. Campania electorală a Convenției a debutat cu sloganul „Credință – Dreptate – Modernitate!” C.D.M. a încercat să exploateze greșelile guvernării agrariene, nerealizarea promisiunilor președintelui Lucinschi, situația economică grea din țară, agresivitatea comuniștilor și incapacitatea de gestionare a agrarienilor. [3, p. 69]

O altă formațiune importantă angajată în cursa electorală era P.C.R.M. Acesta se pronunța pentru refacerea fostei U.R.S.S., pentru stoparea reformelor și a democratizării societății. P.C.R.M. considera că Republica Moldova era în pragul unei catastrofe naționale. De asemenea, P.C.R.M. milita pentru dirijarea de către stat a proceselor social-economice, menținerea și amplificarea rolului proprietății de stat, o economie de piață orientată social. P.C.R.M. avea structuri puternice în teritoriu, încă din perioada sovietică, care au fost reactivate, o organizație de tineret destul de activă și numeroși simpatizanți.

P.D.A.M., cea mai puternică formațiune politică din Republica Moldova, care a învins cu o majoritate covârșitoare la alegerile parlamentare precedente, a intrat în impas și se afla în descreștere datorită faptului că multe personalități l-au părăsit, fie în favoarea P.C.R.M., fie a altor partide.

La centru, Blocul „Pentru o Moldovă Democratică și Prosperă” a lui Dumitru Diacov, era formațiunea cea mai reprezentativă.

Alte blocuri participante la alegeri formate din partide mici au fost: „Alianța Forțelor Democratice” compusă din Partidul Național Țărănesc, Partidul Liberal, Partidul Național Liberal și Partidul Reformelor; Blocul Social-Democrat „Speranța” compus din Partidul Social-Democrat din Moldova și mișcarea Profesioniștilor „Speranța-Nadejda”. Blocul Forțelor Popular-Patriotice, denumit și Blocul electoral „Unitatea Socialistă”, format din trei partide. [3, p. 70]

Organizațiile internaționale, cum este O.S.C.E., a hotărât să trimită la alegerile parlamentare circa 100 de observatori. Aceștia urmau să analizeze legislația, atitudinea presei în campania electorală, condițiile de desfășurare a scrutinului, urmând ca mai apoi să prezinte un raport.

Cetățenii Republicii Moldova au participat destul de activ și la alegerile parlamentare din 1998. Comisia Electorală Centrală a constatat că la votare au participat 1.680.470 de alegători, adică 69,12% din numărul total de alegători din țară. Mandatele parlamentare obținute de concurenții electorali au fost repartizate în felul următor: P.C.R.M. – 40 de mandate, Blocul Electoral „Convenția Democratică din Moldova” – 26 de mandate, Blocul Electoral „Pentru o Moldovă Democratică și Prosperă” – 24 de mandate, și Partidul Forțelor Democratice – 11 mandate. [4] Niciuna dintre formațiunile care au intrat în Legislativ nu a obținut majoritatea pentru a putea forma singură noul guvern și a-i asigura acestuia sprijinul parlamentar. Celelalte blocuri electorale și alte formațiuni social-politice care au participat în cursa electorală nu au trecut peste pragul de 4%.

În concluzie, factorul hotărâtor pentru construcția democratică a unei țări este, fără îndoială, reprezentat de calitatea partidelor politice și, implicit, de sistemul care le formează. Cum însă

în Republica Moldova, ca și în majoritatea țărilor postcomuniste, partidele s-au născut din societatea civilă (adică în afara instituției parlamentare), de calitatea acesteia depinde în linii mari calitatea partidelor. Cum este societatea civilă, așa sunt și partidele politice, și după cum arată partidele politice putem avea un indice privind societatea civilă. Deoarece în Republica Moldova societatea civilă a fost și mai este fragilă și deoarece liderii politici n-au fost în stare să ofere vreo alternativă în diferite perioade la politica dezastruoasă, tranziția spre o societatea democratică a fost și rămâne o problemă. Iar partidele, în majoritatea lor constituite în pripă, evident, nu s-au îngrijit de calitatea lor. Le lipsește, în primul rând, o identitate doctrinară și, în al doilea rând, necesara abilitate organizatorică și disciplinară.

BIBLIOGRAFIE

1. Anikin V., Solomon C., Republica Moldova: alegerile, puterea, societatea civilă, Chișinău, 2011, 112 p.
2. Certan, I., Stânga politică în Republica Moldova, 1989-2001, Chișinău, 2008, 281 p.
3. Cimpoeșu D., Regimul posttotalitar din Republica Moldova (1990-2012), Târgoviște, Ed. Cetatea de Scaun, 2012, 310 p.
4. Electorala '98. Documente și cifre. Ediție specială a Comisiei Electorale Centrale, Chișinău, 1998.
5. Moșneaga V., Rusnac Gh., Republica Moldova: Alegerile parlamentare (1994) și geografia politică a electoratului, Chișinău, 1997.
6. Parlamentul Republicii Moldova. Tipografia Centrală, Chișinău, 2001.
7. Solomon C., Aspecte ale vieții politice în Republica Moldova (1989-2002), Chișinău, CE USM, 2002, 266 p.
8. Șișcanu I., Împotmoliți în tranziție, Chișinău, Civitas, 1999, 132 p.

Recenzent: Stela SPÎNU, doctor, conferențiar universitar

POLITICI DE INTEGRARE A COPIILOR CETĂȚENILOR MOLDOVENI ÎN ITALIA

Ecaterina DELEU,
doctorandă,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al
Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Successful integration of children in the country of migration was a decisive factor for Moldovan citizens abroad. It is an important step in the stabilization phase registered in the recent years. In their efforts, migrant parents and their childrens were supported in Italy through policies (educational, social). They were helped thanks to services developed at nationally and locally level. Access to education was facilitated. Migrant childrens were enrolled in the Italian schools without institutional impediments. In the research study were used quantitative and qualitative research methods. The achievement of the quantitative study, conducted in 2015 in partnership with the Moldovan Embassy in Italy, was corroborated with data from in-depth interviews conducted with young migrants and their parents living in Italy.

Introducere. În prezent asistăm la o etapă de stabilizare a comunităților cetățenilor moldoveni în Italia, după mai bine de 20 de ani, în care migranții, în special, cei aflați în căutarea unui loc de muncă, au preferat această țară de destinație. Numărul rezidenților moldoveni a crescut, în timp, de la 15 persoane (în anul 1997) la peste 150 de mii (în 2013) [1, p. 62-73]. La începutul anului trecut, în Italia erau înregistrați oficial 142 266 rezidenți moldoveni [2, p. 439]. Dacă luăm în calcul și cetățenii moldoveni care au obținut pașapoarte eliberate de România, Bulgaria, Turcia, Țările Baltice, aflați în Italia, numărul lor se apropie de 200 mii de persoane. Deși fluxurile anuale de migranți moldoveni îndreptate spre Italia continuă, începând din 2014 s-a înregistrat o reducere progresivă a numărului rezidenților, principala cauză fiind accesul considerabil la cetățenia Italiei, în condițiile în care tot mai mulți migranți întrunesc condițiile legale pentru această procedură - 10 ani de aflare legală, neîntreruptă, pe teritoriul Italiei, un anumit venit anual etc.

O mică parte dintre ei decid să reemigreze, să plece în altă țară (din Europa sau în Canada, SUA etc.). Fundația italiană ISMU prezintă o cifră de 200 mii de cetățeni străini care, în perioada 2011-2012, au plecat din Italia spre alte destinații, în parte din cauza înrăutățirii condițiilor de ședere și de muncă în peninsula. În anii 2011-2012, potrivit raportului ISMU, 1 585 de cetățeni moldoveni - 907 femei și 678 bărbați - și-au anulat rezidența în Italia pentru a pleca peste hotare [3, p. 38].

Situația copiilor cetățenilor moldoveni din Italia. Un aspect ignorat în Republica Moldova îl reprezintă situația copiilor moldoveni reveniți din migrație, care este foarte complicată și necesită o analiză aparte. Copiii cetățenilor moldoveni, integrați firesc peste hotare, întâmpină dificultăți la înscrierea în școlile și grădinițele din Republica Moldova. După un astfel de eșec al reintegrării, părinții, de regulă, reemigrează, de astă dată definitiv, împreună cu copiii lor. În Republica Moldova este necesară crearea unor condiții de reintegrare a copiilor reveniți împreună cu părinții lor de peste hotare, crearea unor servicii concrete de sprijin în prima perioadă de reintegrare (educațională, socială, psihologică), pentru a atenua efectele

considerabile pe care le are asupra copiilor acest transfer dintr-o țară (școală, societate) în alta. Este necesară îmbunătățirea cadrului de politici în acest sens, dar și implementarea și supervizarea procesului de aplicare. În condițiile în care lipsesc date empirice privind numărul copiilor reveniți din migrație, în special a copiilor născuți peste hotare, este dificilă cercetarea privind particularitățile procesului de reintegrare a acestora în instituțiile de învățământ din Republica Moldova. Datele privind locul nașterii (țara de origine) copiilor reveniți din migrație sunt indicate în certificatele de naștere, deci la nivelul Ministerului Educației poate fi realizat un studiu statistic național, pentru a prezenta situația reală, factorii de risc, gradul de reușită a integrării acestor copii.

Numărul copiilor cetățenilor moldoveni din Italia a crescut de la 39 de persoane (în anul de studii 1998-1999) până la peste 25 de mii, în anul 2015 [4]. În anii 1999/2000, numărul lor a crescut până la 110 elevi, ulterior – până la 290, apoi 618 copii etc. Ritmul de creștere s-a menținut și în anii 2002/2003, fiind înscriși deja 1 300 de elevi, cu o creștere importantă la toate categoriile de vârstă. În 2003-2004, peste 30 mii de cetățeni moldoveni și-au legalizat aflarea pe teritoriul Italiei și au reușit să-și aducă copiii pentru reîntregirea familiei. Erau deja 3133 de copii moldoveni în școlile din peninsulă - 310 în grădinițe, 1488 în clasele primare, 839 în clasele medii și 496 - în clasele superioare. În anii 2004/2005, numărul copiilor a ajuns până la 6 025. În perioada 2005-2015, numărul copiilor din grădinițele din Italia, cu cetățenia Republicii Moldova, a crescut de la 643 până la 4 291, în clasele primare – de la 3 190 până la 7 253 (mai bine de 2 ori), în clasele medii – de la 2 185 până la 4 928 (de 2 ori mai mult) și în clasele superioare – de la 2 250 până la 8 928 (de 4 ori mai mult). În prezent, mare parte dintre copiii moldoveni din grădinițele și clasele primare sunt născuți în Italia (peste 14 mii, până în anul 2016), unii - în familii mixte.

Unele particularități ale procesului de integrare a minorilor moldoveni în Italia. Copiii moldoveni născuți în Italia au un parcurs de integrare firesc, fără dificultăți specifice (lingvistice, psihologice, de adaptare socială etc.), doar că obținerea cetățeniei este mult întârziată. În Italia, cadrul legal privind acordarea cetățeniei este asigurat prin implementarea Legii nr. 91 din 5 februarie 1992, care prevede trei modalități de obținere a cetățeniei – prin naturalizare (după, cel puțin, 10 ani de aflare neîntreruptă pe teritoriul țării), prin căsătorie (pentru cetățenii străini care locuiesc pe teritoriul Italiei, cel puțin, doi ani după căsătorie, termen redus la un an în cazul nașterii unui copil), prin dobândirea cetățeniei la împlinirea a 18 ani, pentru cei născuți pe teritoriul Italiei, care au locuit legal până la vârsta de 18 ani și depun cererea de obținere a cetățeniei în termen de un an (până la împlinirea vârstei de 19 ani). Deși Camera Deputaților din Italia a aprobat în 2015 un proiect de lege de modificare a procedurii de obținere a cetățeniei de către minorii străini (prevede o formă moderată a ius soli și ius culturae), până în prezent proiectul nu a fost propus pentru dezbateri în Senat.

Un alt factor relevant la analiza politicilor și serviciilor de integrare este repartizarea conform ciclului de studii. Factorul esențial este etapa de vârstă la care un copil ajunge în Italia. Datele unui studiu național realizat în Italia relevă că dintre elevii moldoveni din instituțiile de învățământ secundar 5,2 la sută sunt născuți în peninsulă [5, p. 18]. Elevii moldoveni înscriși în școlile din ciclul secundar au ajuns în Italia când aveau 6 -10 ani sau mai mult: 12,5 la sută - înainte de a împlini 6 ani; 39,1 la sută aveau 6 -10 ani; iar 43,2 la sută aveau 11 ani și mai mult. Unul din indicatorii importanți care reflectă rezultatele aplicării unor politici diferite (la nivel local) de integrare este înscrierea elevilor străini conform vârstei lor: faptul că au pierdut un an, doi sau mai mult a influențat capacitatea de adaptare a copiilor.

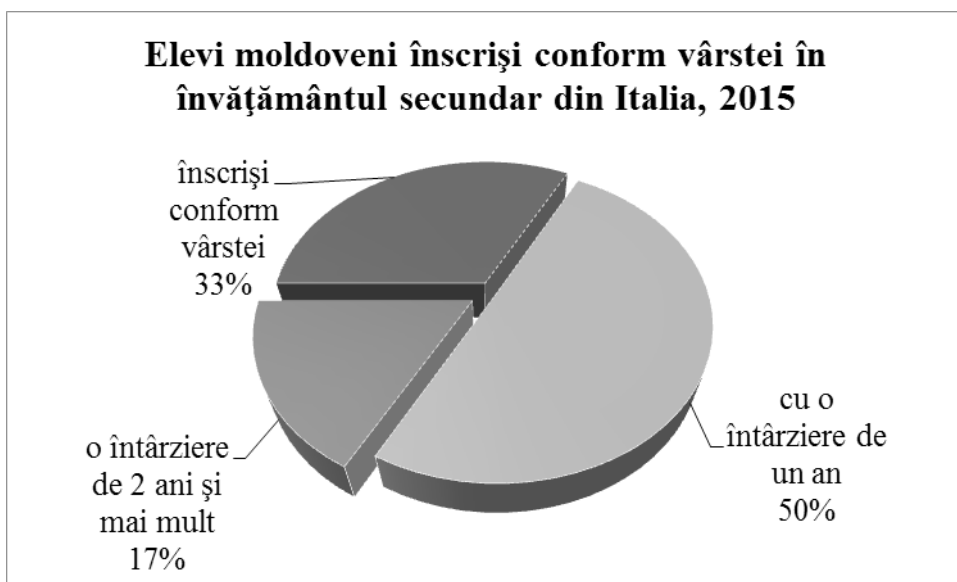


Figura 1. Elevi moldoveni înscriși conform vârstei în învățământul secundar din Italia.

Sursa: autor, analiza datelor raportului ISTAT „L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni”, Roma, 2016.

Tinerii moldoveni aflați în Italia au menționat că s-au confruntat în Italia cu situații de discriminare. Rezultatele procesului de integrare, considerate foarte bune în cazul comunităților cetățenilor moldoveni, au fost influențate de unii factori de risc - regiunea de reședință (Nord sau Sud), localitatea/orașul (în localitățile mici, din sudul Italiei) și înscrierea conform vârstei. Alți factori de risc adiționali au fost: existența unor probleme de sănătate (personale sau în familie, dizabilitate), genul, familia monoparentală, programul suprasolicitant de muncă al mamei/părinților, unele drame prin care au trecut membrii familiei (divorț, deces) etc.

Politici și servicii de integrare a minorilor moldoveni prezenți în Italia. Spre deosebire de Federația Rusă, unde copilul imigrat poate fi înscris în grădiniță, școală doar dacă părinții au statut legal, în țările Uniunii Europene este diferită abordarea privind înscrierea în instituțiile școlare a copiilor străini. În Italia, orice copil imigrat poate fi înscris fără dificultăți în școală, chiar dacă părinții se află ilegal, copilul nu cunoaște limba italiană și nu are acte – este stimulată, motivată și sprijinită integrarea școlară a copiilor, în conformitate cu principiile generale stipulate în Convenția ONU cu privire la Drepturile Copilului.

Dincolo de suportul esențial oferit de instituțiile de învățământ, copiii migranților moldoveni au avut șansa să beneficieze și de anumite servicii sociale. Unii copii ai cetățenilor moldoveni (născuți în Italia sau în Republica Moldova și emigrați alături de părinții lor la o vârstă fragedă) au frecventat timp de câțiva ani ore de limbă română, în cadrul programului școlar (de ex., orașul Tivoli). Alții au beneficiat de sprijinul mediatorilor culturali, în cadrul unor politici dezvoltate la nivel național, pentru medierea procesului de integrare a copiilor imigrați.

În general, proiectele în care au fost implicați mediatorii moldoveni erau prevăzute pentru a susține familiile și copiii migranți în școală și în afara ei. Școlile au spații destinate pentru familii, unde specialiștii ascultau necesitățile părinților sau ale copiilor migranți și îi îndrumau spre oficiile și serviciile respective din teritoriu. Proiectul prevedea un spațiu comun pentru părinți și copii, activități pentru a expune dificultățile din relațiile din familie. În școală, copiii erau susținuți la început (testul inițial cuprindea întrebări de matematică, geografie, istorie,

unde se nota gradul de înțelegere a limbii italiene și o discuție cu copiii: aveau posibilitatea să vorbească în română, să se prezinte, să vorbească despre familia lor, ce le place să facă în timpul liber, ce pasiuni au etc.). Erau prezenți părinții, învățătorii, mediatorul cultural și coordonatorul proiectelor. Menirea acestui test era de a înregistra nivelul de cunoaștere a limbii italiene, pregătirea școlară, confruntarea programelor școlare din Moldova și Italia, capacitatea copiilor de a se exprima în limba maternă și de a se adapta într-un grup. După acest test se decidea în ce clasă vor fi înscriși și ce susținere personală vor avea. În activitatea desfășurată la școala primară din orașul Castelpusterlengo, provincia Lodi, mediatorul cultural Natalia Drozdov a remarcat mai multe cazuri în care copiii asistați s-au încadrat bine în clasele primare, aveau un nivel școlar bun, unele teme erau deja studiate în raport cu programul italian: capacitatea de a se exprima nu era foarte bună (copiii răspundeau scurt, laconic). Copiii nu au fost încadrați în clase speciale, au fost susținuți cu ajutor special și incluși în activități extrașcolare. De regulă, nivelul cunoașterii limbii italiene era unul bun sau unul elementar (copiii au fost aduși vara în Italia pentru a începe școala în septembrie). Familiile migranților moldoveni erau foarte interesate să integreze copiii în școală, dispuse să accepte orice tip de ajutor (curs de limba italiană, spațiu pentru efectuarea temelor de acasă etc.).

Familia, școala și mediul în care se află copiii migranți sunt elementele importante în integrarea lor în societate, iar o susținere a relației între acestea și caracteristicile individuale ale copilului (trecutul școlar și bagajul cultural pe care-l deține) e foarte importantă, afirmă experții.

Unele metode utilizate de mediatorii culturali originari din Republica Moldova nu doar au contribuit la integrarea copiilor moldoveni în școlile și grădinițele din Italia, dar i-au familiarizat și pe elevii băștinași cu unele tradiții ale noastre. *„Ceea am făcut mult și copiilor le-a plăcut au fost mărtișoarele noastre. Copiii lucrează cu mâinile foarte bine, aceasta îi ajută la dezvoltarea lor. Am lucrat cu copiii la grădiniță cu aluatul, le arăt cum se împletesc colacii noștri, hulubașii, pentru că lor le place mult să se joace cu aluatul și astfel învață mai multe. Împreună cu un institut din Trieste, am făcut în 2012 un proiect care prevedea un curs de dansuri populare – am învățat „Alunelul” (mediator cultural, Italia).*

Activitatea de mediator lingvistic și cultural este considerată în Italia un serviciu public, prin urmare mediatorii culturali erau remunerați de Primărie, nu de școală sau de către părinți. Această activitate presupunea și multe ore de voluntariat.

„Am avut responsabilitatea integrării în școli/grădinițe a copiilor imigrați. Până a ajunge la gramatică, mă străduiam foarte mult să le îmbogățesc lexicul cu elemente de geometrie, algebră etc. Aveam 20 de ore pentru a lucra cu acest copil, dar munceam și suplimentar. Îl pregăteam de școală, până simțeam că pot să-l las liber, să meargă singur mai departe” (mediator cultural, Italia).

Dificultățile și riscurile erau mult mai mari în cazul adolescenților migranți. Unii dintre ei nu reușeau să susțină examenele și erau nevoiți să repete anul de învățământ, ceea ce sporește riscul de abandon școlar sau de a ajunge în grupuri de devianță socială. *„Cu cât copiii erau mai mari, cu atât mai grea era această integrare. Cu cât copiii depășeau vârsta de 12-14 ani, creșteau mai mult riscurile: de a rămâne anul, de a ajunge în grupurile de devianță, tocmai pentru că sunt foarte nerăbdători să intre într-un cerc de socializare cu semenii lor, că nu mai stau să evalueze ce și cum” (mediator cultural, Italia).*

Politici promovate de autoritățile statului pentru sprijinirea descendenților migranților moldoveni. Potrivit șefei Biroului relații cu diaspora, Olga Coptu, o preocupare a statului pentru copiii cetățenilor moldoveni care se află peste hotare este *crearea condițiilor pentru învățarea limbii române* și unele elemente legate de istorie, cultură, tradiții. Statul este intere-

sat să stimuleze intenția de revenire, chiar și temporară, a copiilor și a părinților migranți, în speranța că intenția se va transpune în proiect de revenire - doar atunci când se va produce ajustarea standardelor de viață la nivelul țărilor de destinație sau, cel puțin, climatul socioeconomic să fie stabil și previzibil, pentru ca migranții să-și poată construi un proiect de revenire bazat pe o planificare nu doar pe emoții. *Centrele educaționale* oferă o motivație în plus și un acces facilitat la studierea limbii române. Pentru prima dată, Ministerul Educației va elabora și va propune o *curriculum școlară pentru centrele educaționale din Diaspora*. Totodată, statul trebuie să *garanteze respectarea drepturilor migranților în afara țării* – inclusiv să *asigure studierea limbii române pentru generațiile secunde de migranți*, în special în cazul în care părinții solicită expres acest fapt.

Concluzii. Copiii cetățenilor moldoveni stabiliți în Italia au beneficiat de condiții create la nivel național de integrare a copiilor străini în instituțiile de învățământ – prin politici, program școlar vast și unele servicii dezvoltate la nivel național și local. Părinții migranți nu au întâmpinat dificultăți la înscrierea la grădinițe sau școli a copiilor lor, născuți în Republica Moldova.

Este nevoie de crearea, în Republica Moldova, a unor condiții de reintegrare a copiilor reveniți din migrație și eliminarea unor piedici instituționale și administrative care duc la întârzierea înscrierii în grădiniță sau școală a copiilor, la înscrierea conform vârstei lor. Prin preluarea unor bune practici din sistemul de învățământ italian, autoritățile Republicii Moldova pot contribui la atenuarea efectelor negative ale integrării în grădinițe/școli a copiilor reveniți din migrație, pot crea condiții pentru sprijinirea lor în prima perioadă de readaptare în țara de origine. Astfel, vor putea fi prevenite eșecurile de reintegrare și diminuate cazurile de reemigrare definitivă – pentru că în cazul în care familiile migranților reîntorși în Republica Moldova nu reușesc să-și reintegreze copiii, decid să plece definitiv peste hotare.

BIBLIOGRAFIE

1. Quarto Rapporto EMN Italia. Canali migratori: Canali e flussi irregolari. Roma: Edizioni IDOS, 2012, 241 p.
2. Dossier Statistico Immigrazione 2016. Roma: Edizioni IDOS, 2016, 479 p.
3. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La comunità moldava in Italia 2014. Roma, 2015, 109 p.
4. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Alluni con-cittadinanza non italiana a.s.1999-2000. Roma, 2001, 58 p.
5. ISTAT. L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni. Roma, 2016, 21 p.

Recenzent: Victor MORARU, doctor habilitat, profesor universitar

ROLUL POLITICII CULTURALE DIN UNELE ȚĂRI EUROPENE ÎN CONTURAREA IMAGINII ȚĂRII ÎN STRĂINĂTATE

Ludmila TĂBĂCARU,
manager, Federația Moldovenească de Fotbal

Virginia COJOCARU,
profesoară, Universitatea de Stat din Moldova

Silvia LAZARI,
referent, Parlamentul Republicii Moldova

SUMMARY

Nowadays, military power increasingly gives priority to the soft power. European Union as an institutional system fails in adopting maximization strategies and efficient use of the immense resources of the soft power that are provided by fascinating European inhabitants. The concept of soft power is one of the most interesting appearances in international relations theory after the Cold War. This concept that is launched by Joseph Nye and prefigured by many other researchers seems to articulate well with declared vocation of the European Union. Hard power is based on coercion and refers to the ability of an international actor to make it another act not according to their own interests but to serve the interests of the first one. On the other hand, soft power refers to the situation where the first actor, thanks to intrinsic societal qualities becomes a model for the second. This will tend to mimic the behavior of the first one and take successful practices devoted by first one, to redefine the interests and perhaps even identity at international level under the influence of the first one.

Keywords: *image, power, political culture, cultural diplomacy, international cooperation, soft taxation, example to follow.*

Introducere. Puterea blândă este o formă a strategiei politice externe, care presupune capacitatea de a atinge rezultatele scontate în baza participării binevoale, a simpatiei și atractivității, spre deosebire de „puterea dură”, care presupune impunere. În opinia autorului expresiei Joseph S. Nye, limba și cultura țării este o putere blândă, care are un rol-cheie în relațiile internaționale, cu influență directă sau indirectă asupra politicii mondiale și relațiilor de afaceri [6].

Scopul cercetării constă în investigarea influenței puterii blânzi asupra relațiilor internaționale, a experienței europene și mondiale în domeniu și a strategiei țărilor în formarea imaginii de țară și impunerea, astfel, a poziției țării.

Metodologia cercetării constă în utilizarea instrumentelor și mecanismelor adecvate: cercetare, analiză, comparație, deducție și inducție, previziune etc.

Rezultate și analiză. Cultura și comunicarea interculturală au fost întotdeauna componente importante ale sistemului relațiilor internaționale. Puterile europene răspândesc cultura lor în mod tradițional, care joacă un rol important în consolidarea activităților comerciale, promovează creșterea influenței politice. Politica culturală și diplomația publică sunt categorii, care determină tonul și formarea imaginii țării în percepția comunității mondiale. Domeniul de aplicare a activităților de diplomație moale (culturală) este vastă. Acesta include în orbita sa de influență asupra cetățenilor și a organizațiilor nonguvernamentale, instituțiilor culturale, precum și asupra poziției de formare a unui aviz oficial cu privire la aspectele-cheie

ale politicii mondiale. Astfel, în lumea modernă, în anumite condiții, diplomația publică poate fi o influență mai puternică decât sancțiunile economice, politice sau militare.

Afirmația că puterea poate fi o paradigmă cardinală în conceptele științelor socioumane devine actualmente un truism [3]. Magia, vis-à-vis de putere - fie că suntem simpli spectatori, politicieni sau persoane simple, fie publice – își au rădăcinile dintr-o stare de coeziune umană: vulnerabilitatea. Crearea unei imagini pozitive a țărilor în străinătate este una din direcțiile prioritare ale politicii externe a statului (tabelul 1). De exemplu, în conformitate cu articolul 9 din Constituția italiană, „Republica promovează dezvoltarea cooperării culturale și tehnico-științifică cu alte state, protejează și întărește patrimoniul istoric și artistic al națiunii” [2]. Ministerul Afacerilor Externe al Italiei este principalul organism de coordonare al cooperării culturale internaționale cu alte țări. Republica Italiană contribuie puternic la promovarea limbii și a culturii în străinătate, în scopul întăririi înțelegerii reciproce și a cooperării cu țările străine.

Tabelul 1.

Lista țărilor cu cea mai influentă „putere blândă”, 2016.

Rating	Țara	Index	Rating	Țara	Index
1.	SUA	77,96	16.	Noua Zeelandă	61,51
2.	Marea Britanie	75,97	17.	Austria	60,99
3.	Germania	72,60	18.	Belgia	59,70
4.	Canada	72,53	19.	Singapore	58,09
5.	Franța	72,14	20.	Irlanda	57,02
6.	Australia	69,29	21.	Portugalia	51,79
7.	Japonia	67,78	22.	Coreea de Sud	51,44
8.	Elveția	67,65	23.	Polonia	48,07
9.	Suedia	66,97	24.	Brazilia	47,69
10.	Olanda	64,14	25.	Grecia	46,98
11.	Italia	63,79	26.	Ungaria	46,96
12.	Spania	63,47	27.	Rusia	46,58
13.	Danemarca	62,57	28.	China	45,07
14.	Finlanda	62,13	29.	Rep. Cehă	44,43
15.	Norvegia	61,64	30.	Argentina	44,17

Sursa: Portland — PR [11].

Portland, care a realizat gruparea țărilor, a utilizat zeci de criterii, unele dintre ele fiind „obiective”, altele „subiective”. La indicatorii obiectivi se atribuie orice activitate, iar la cele subiective - evaluările și opiniile. La cele obiective se atribuie numărul de medalii la ultima olimpiada (sportivi, elevi, studenți, canale de televiziune internaționale, e-guvernare, etc.), numărul misiunilor diplomatice ale statului în diferite țări; numărul de corespondenți străini, care lucrează în țară și chiar numărul de adepți străini de pe Facebook și alte rețele de socializare, opiniile privind imaginea șefului de stat, primului ministru și ministrului afacerilor externe. Indicatorii subiectivi sunt rezultatele sondajelor de opinie publică din diferite țări cu privire la cultura sa, invențiile tehnice etc. [13].

Profesorul Nye considera că epoca puterii militare (cunoscută drept „echilibru de pute-

re” și „hard power”) a fost înlocuită de o altă putere: cea a cuvintelor, a religiei, a impactului emoțional [6]. Dacă într-o țară lipsește Ministerul Culturii, realizarea legislativă este preluată de structuri și ministere naționale. Un rol deosebit revine Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului de Protecție a Patrimoniului Național, Ministerului Turismului și Artelor, Consiliului de Miniștri, Ministerului Comunicațiilor, Ministerului Educației, Ministerului Lucrărilor Publice, Ministerului Cooperării Internaționale etc. (cu denumiri diferite în diverse țări). O structură forte în Italia, de exemplu, este Direcția Generală de cooperare culturală internațională din Italia (Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale del Ministero degli Affari Esteri). Aici se determină direcțiile majore în domeniul cooperării culturale internaționale dintre Italia și alte țări, direcția prezintă un aviz oficial privind programele culturale și inițiativele propuse de Ministerul de Externe italian, agențiile guvernamentale, persoane fizice și aceasta contribuie la dezvoltarea unor inițiative de a lucra cu compatrioții în străinătate. În plus, se încurajează activitatea misiunilor culturale din străinătate, în scopul de a stabili contacte cu instituțiile culturale și științifice într-o țară străină, precum și promovarea adoptării unor proiecte și propuneri care vizează consolidarea prezenței culturale a Italiei și răspândirea limbii și culturii țării gazdă.

Punerea în aplicare a politicii externe în domeniul culturii are loc atât la nivel național cât și la nivel de comunitate. În prezent, la nivel mondial operează 90 de instituții culturale italiene [3; 13]. Ele sunt reprezentate în marile orașe ale celor cinci continente și sunt un loc de întâlnire și dialog între cei interesați: intelectuali, artiști, cetățeni obișnuiți etc. Aceste institute (centre) reprezintă un loc de întâlnire pentru cei care caută să stabilească sau să aprofundeze cooperarea cu Italia și italienii care doresc să păstreze legătura cu patria lor istorică. Institutul Italian de Cultură nu este doar o „carte de așteptare” din Italia, sursă de informații actualizate în mod constant despre Italia, dar, de asemenea, un centrul de progres în domeniul inițiativelor de cooperare culturală. În plus, pe lângă organizarea evenimentelor culturale în diverse domenii (artă, muzică, cinema, teatru, balet, dans, design, fotografie etc.), instituțiile culturale italiene oferă o oportunitate pentru toți cei care doresc să învețe limba italiană și să se familiarizeze cu cultura italiană. A învăța o limbă străină înseamnă a fi interesat de cultura și istoria țării. Fiind interesat, un cetățean străin se familiarizează cu atmosfera și spiritul statului, devenind adept al proceselor cu caracter politic sau cultural în țară. Astfel, orice persoană doritoare, după o selecție specială, poate continua cursurile de limba italiană pentru străini, atât pe termen scurt, cât și pe o perioadă mai lungă (de până la trei luni). În Italia, există două universități specializate pentru străini. Universitatea din Perugia, fondată în 1921, când un avocat local Astorre Lupattelli a creat cursuri de studiere a culturii, istoriei și naturii regiunii sale natale Umbria. Scopul cursurilor a fost de a ridica nivelul de cunoștințe atât al rezidenților locali cât și al reprezentanților altor țări despre istoria și tradițiile regiunii. O altă Universitate pentru străini este cea din Siena. Universitatea este considerată cea mai veche și mai prestigioasă universitate din Italia, care nu se limitează numai la educație, cercetare, dar și se ocupă de promovarea limbii și culturii italiene. Prin intermediul organizării unor evenimente culturale, Institutul Cultural atrage publicul străin, stimulând persoanele prin atmosfera și spiritul italian. Astfel, nu toată lumea are posibilitatea să meargă în Italia și să admire pe viu capodoperele artei și culturii. În această privință, festivalurile de film italian, expozițiile de fotografii și seratele literare sunt populare printre publicul larg. Capodoperele din muzeele din Sicilia, creația lui Omar Galliani, limba și istoria seculară ale Italiei și altele pot fi tematica unor discuții și schimburi de valori culturale. Acest gen de discuții ale specialiștilor sunt consacrate evoluției limbii italiene, schimbărilor istorice și sociale care au avut loc în țară, cu participarea italiană. Principalele domenii ale diplomației culturale italiene sunt cultura, limba și știință. Primele

două domenii sunt indisolubil legate între ele, pentru că în momentul în care apare sarcina de a promova cultura, ea se răspândește prin învățarea, în primul rând, a limbii străine, ea fiind ca un instrument pentru transmiterea valorilor și tradițiilor, care reflectă specificul culturii [14].

Cooperarea științifică, la rândul său, este legată de promovarea limbii și culturii, ca parte a unui acord în domeniul cooperării științifice încheiat direct cu statele, în care se desfășoară o cooperare culturală fructuoasă. În această privință, putem cita un exemplu dintr-un interviu cu profesorul Pasquale, care locuiește de 16 ani în SUA. El este inițiatorul creării catedrei Federico al II-lea, în scopul de a organiza un schimb între universități. În pofda faptului că Italia se consideră o supraputere culturală, ea se poziționează ca o parte a spațiului cultural global [14]. În ceea ce privește numărul schimbului academic de studenți Italia ocupă locul patru, iar la numărul de studenți recepționați – pe locul al treilea în Europa. Din numărul studenților străini din Italia 25% sunt din spațiul UE, 35% sunt rezidenți UE, 11% - din țările africane, 15% din Asia (preponderent China), 7,2% - din America Latină. Astfel, țara recipientă devine atractivă pentru studenții străini, se pun bazele poziționării imaginii pozitive a țării pentru auditoriul străin [13].

După finalizarea celui de-al Doilea Război Mondial, SUA au început a dezvolta activ direcția diplomației culturale ca mijloc de predilecție pentru modul de viață american prin educație și instruire. Aici putem remarca programul de burse Fulbright (The Fulbright Program). Acesta a demarat în anul 1946, la inițiativa senatorului de Arkansas J. William Fulbright, iar în prezent este coordonat de Biroul Afacerilor Culturale și Educaționale al Departamentului de Stat al SUA. Utilizarea categoriei „putere blândă” în practica diplomației culturale americane se bazează pe factorul „lent, dar constant” de impunere a imaginii modului de viață american atât în ceea ce privește desfășurarea politicii externe, prin utilizarea factorului putere, cât și privind caracteristicile specifice ale culturii și modului de viață [15].

Pe măsura transformării relizărilor sale economice, China a început să acorde o atenție sporită instrumentului de politică externă, ca „putere blândă”. La nivel oficial, teoria „puterii blânde” a fost lansată pentru prima dată la Congresul al XVII-lea al Partidului Comunist din China (CPC), în octombrie 2007, ca o componentă importantă a unei puteri naționale cuprinzătoare a țării și a sporirii competitivității internaționale. Președintele CPC, Hu Jintao, a subliniat că cultura este un factor tot mai important în puterea națională cuprinzătoare și a făcut apel pentru consolidarea rolului componentei culturale a „puterii blânde” [10]. Un element al punerii în practică a acestei teorii a fost deschiderea de centre prin întreaga lume pentru a promova limba și cultura chineză, numite Confucius Institute, precum și exploatarea Olimpiadei -2008 de la Beijing. China are propriul său stil în punerea în aplicare a procesului de construire a relațiilor de prietenie - „atac” prietenos, cuprinzător, dorința de a lucra în toate domeniile, în scopul de a asigura un acces stabil și durabil la resursele țării și posibilitatea deschiderii unor noi piețe pentru export, pentru a susține economia [10].

Multe țări sunt interesate de copiii dotați, pe care-i rcolează pentru studii, iar apoi îi antrenează în câmpul muncii. Despre aceasta ne dovedesc faptele. În Moldova sosesc oferte în formă de burse sau chiar vin reprezentanții universităților străine la Chișinău să vâneze doriți de cunoștințe (diplome străine). Reprezentanții mai multor universități prestigioase din străinătate participă la diverse târguri, pentru a-i racola pe cei cu aptitudini în domeniile tehnologiei informației, matematicii și fizicii. Tinerii se arată încântați de perspectiva unor studii peste hotare, dar mai puțin de costul contractelor [8].

Un jucător important în Asia Centrală, după prăbușirea Uniunii Sovietice, a devenit Japonia. Tokyo a început cooperarea cu republicile din Asia Centrală (în special, cu Uzbekistan, Kârgâzstan și Kazahstan), în mai multe direcții. În primul rând, cooperarea și asistența acorda-

tă țărilor în curs de dezvoltare umanitară. Rolul principal este jucat aici de către JICA - Agenția de Cooperare Internațională a Japoniei (JICA – Japan International Cooperation Agency). Valoarea de bază a ajutoarelor a fost direcționată spre Uzbekistan, Tadjikistan și Kârgâzstan. Conform datelor disponibile [5] JICA a acordat ajutor în dezvoltarea industriei. Doar în formă de ajutoare în 2013 au fost alocate 6,5 milioane USD, iar pentru proiecte de ajutoare tehnice – peste 11 milioane USD. În Uzbekistan, în 2013 au fost acordate pentru ajutoare - 4 miliarde USD, pentru cooperarea tehnică – 10 milioane USD, pentru instruirea studenților – peste 16,45 milioane USD. În Tadjikistan, ajutoare în sumă de 19 milioane USD, cooperare tehnică – 7,5 milioane USD.

A doua direcție o constituie creșterea comerțului cu aceste țări (prin JETRO). Strategia de bază consta în „resurse în schimbul tehnologiilor”[12]. Coreea de Sud acționează prin KOICA (Korea International Cooperation Agency [7].

Răspândirea limbii și a culturii italiene, dimpotrivă, se reduce la cointeresarea opiniei largi prin patrimoniul cultural național și realizările în perspectiva istorică. Potrivit italienilor, aceasta este cheia pentru o cooperare fructuoasă și cuprinzătoare cu statele lumii. Astfel, dezvoltând relațiile culturale la începutul anilor 90 (sec. XX): cu statele, cu care există o cooperare activă în domeniul culturii, parteneriatul economic se dezvoltă bine. Conceptul de «Made in Italy» este utilizat pe scară largă în prezent în sectorul comercial și industrial, precum și în mediul cultural. Ultima expoziție intitulată «Made in Italy», programul Săptămâna Culturii Italiene, 27.05.2016 - 2.06.2016 (Chișinău), „Moldova Faschion Expo” (3-6.11.2016), Milano EXPO 2015 [9].

Strategia Institutului Italian de Cultură constă în promovarea industriei, culturii și trebuie să acționeze în sinergie, astfel încât activitățile camerelor de comerț și întreprinzătorilor individuali să stârnească interes la străini pentru cultura italiană.

Un rol deosebit în Italia îi revine Agenției italiene pentru turism (ENIT - Agenzia Nazionale del Turismo [4], care are menirea ca prin agențiile de turism de peste hotare să promoveze strategiile naționale de marketing, să formeze opinia publică, imaginea de țară, sporirea cererii pentru turism. În prezent, sunt deschise circa 25 de reprezentanțe ENIT în peste 20 de țări ale lumii. ENIT realizează conștiincios misiunea, organizând expoziții și prezentări, dezvăluind valorile istorice și culturale ale Italiei.

Pe arena concurenței internaționale în domeniul turismului putem vedea poziționarea Italiei: conform datelor Organizației Mondiale a Turismului (UNWTO, 2015), în clasamentul destinațiilor turistice din lume cea mai vizitată de către turiștii străini este Italia, cu locul 5 pentru sosiri și locul 7 chitanțe.

În acest context Salvatore Cilento (Ministro plenipotenziario degli Affari Esteri) a remarcat că «pentru italieni este o mândrie faptul că în Italia cultura servește cu succes imaginii benefice a statului, că nu se utilizează în formă aspră sau șovină. Ea este adresată tot timpul spre diverse sisteme de valori, exercitând rolul de punte între patrimoniul cultural național și culturile și modul de viață ale altor societăți [1]. Fiind o țară europeană mediteraniană, Republica Italiană are interese globale. Dispunând de vaste vestigii cultural-istorice, Italia poate oferi un model de dezvoltare a comunității mondiale [15]. Cultura italiană modernă și tradițională este privită prin prisma valorilor în domeniul culturii și științei anterioare. Pentru italianul de astăzi aceasta este un izvor de prestigiu și măreție a statului modern. Astfel, strategia politicii externe a culturii Italiei este ancorată în fortificarea imaginii pozitive a statului peste hotare, rezultatul căreia să fie imaginea în viziunea comunității mondiale ca țară avansată, capabilă să exprime patrimoniul cultural mondial și tehnologiile de vârf. Deschiderea culturală externă poate fi un instrument eficient al politicii externe, dar nu o poate ameliora în cazul în care politica externă

Tabelul 2.

Top 10 destinații turistice internaționale, 2015 [16]

Sosiri internaționale (milioane)				Venituri (miliarde USD)			var. % monedei locale
Ratingul țărilor, 2015	2014	2015	var. %	Ratingul țărilor, 2015	2014	2015	
1. Franța	83,7	84,5	0,9	1. SUA	177,2	178,3	0,6
2. SUA	75,0	n.d.	n.d.	2. China	105,4	114,1	8,3
3. Spania	64,9	68,2	5,0	3. Spana	65,1	56,5	4,0
4. China	55,6	56,9	2,3	4. Franța	57,4	45,9	-5,4
5. Italia	48,6	50,7	4,4	5. Thailanda	38,4	44,6	22,0
6. Turcia	39,8	n.d.	n.d.	6. Marea Britanie	46,6	42,4	-2,0
7. Germania	33,0	35,0	6,0	7. Italia	50,5	39,4	3,8
8. Marea Britanie	32,6	n.d.	n.d.	8. Germania	43,3	36,9	1,9
9. Mexic	29,3	32,1	9,5	9. Hong Kong (China)	38,4	35,9	-6,6
10. Rusia	29,8	31,3	5,0	10. Macao (China)	42,6	31,3	-26,5

Sursa. [16]

este prost concepută din punct de vedere strategic. Scopul programului cultural al Republicii Italiene constă în ajutorul pentru a se asigura că există mai multe Italii în lume, pentru a demonstra patrimoniul său cultural către alte țări, ceea ce este important nu numai în ceea ce privește prestigiul sau imaginea corespunzătoare a țării în străinătate, dar, de asemenea, în ceea ce privește dezvoltarea economică. Încurajând interacțiunea culturală între țări, Italia oferă propriul model cultural de dezvoltare comunității mondiale, care nu este cu nimic inferior stilului de viață „american” sau „pan-european”.

Concluzii. Studiarea experienței altor țări în promovarea diplomației și politici de formare a imaginii pozitive contribuie la trasarea unei paralele cu politica diplomatică a Republicii Moldova. Republica Moldova este supusă unor impuneri politice, militare, economice, sociale și de alt gen pentru a lua o decizie vis-à-vis de orientarea vectorului politico-economic. Studiarea experienței Italiei și a altor țări în promovarea soft power ar permite Republicii Moldova să se orienteze corect în spațiul global.

BIBLIOGRAFIE

1. CILENTO, Salvatore. Il ruolo della cultura italiana nella politica estera. În: http://www.culturaitalia-na.it/hm/atti/5_ruolo.html
2. Constituția Italiei: www.quirinale.it
3. Despre puterea soft a Uniunii Europene. În: <http://revista22online.ro/58210/.html>
4. ENIT - Agenzia Nazionale del Turismo. În: <http://www.enit.it/it/>
5. Japan International Cooperation Agency. În: <http://avesta.tj/2016/11/10/tenevye-igroki-v-tsen-tralnoj-azii-narashhivayut-vliyanie/>
6. JOSEPH, S. NYE. Viitorul puterii. Polirom, 2012, 328 p.
7. KOICA (Korea International Cooperation Agency). În: <http://www.koica.go.kr/english/main.html>

8. Mai multe universități de peste hotare vânează studenți moldoveni. În: http://www.prime.md/ro/mai-multe-universitati-de-pest-hotare-vaneaza-studenti-moldoveni_17070.html.
9. Milano EXPO 2015. În: <http://agora.md/stiri/16428/foto--ce-se-intampla-cu-pavilionul-moldovei-dupa-expozitia-internationala-milano-expo-2015>
10. «Puterea blândă» a Chinei: expansia culturală a «Dragonului roșu». În: <http://www.iarex.ru/articles/52522.html>
11. Ratingul Portland — PR. În: <https://meduza.io/cards/rossiya-voshla-v-spisok-stran-s-sa-moy-moschnoy-myagkoy-siloy-cto-eto-voobsche-znachit>
12. Resurse în schimbul tehnologiilor. În: <http://avesta.tj/2016/11/10/tenevye-igroki-v-tsentralnoj-azii-narashhivayut-vliyanie/>
13. ROBERT KEOHANE, JOSEPH S. NYE. Putere și Interdependență. Polirom, 2009, 414 p.
14. TORCUTTI, Elisa. Diplomazia culturale e politica culturale. Trieste: Università degli Studi di Trieste, 2005, 111 p.
15. TRIMARCHI, M., PENNELLA, G. Stato e mercato nel settore culturale. Bologna: Il Mulino, 1993.
16. UNWTO World Tourism Barometer, vol. 14 - July 2016. În: <http://www.enit.it/it/studi.html>

Recenzent: Alexandru GRIBINCEA, doctor habilitat, profesor universitar

PARTENERIATUL ESTIC CA FACTOR DE CONSOLIDARE A STATELOR-MEMBRE

Rodica RUSU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Anatoli TALMACI,
master în științe politice

SUMMARY

The theme selected for the research is of paramount importance, given the current processes taking place within the EaP states. Need to study democratization, administrative capacity and prospects of European integration in EaP countries are caused by three factors: relevance of implementation of European integration policy within the EaP; democratization issue and „state capture” in some countries of the EaP; the possibility of reforming public institutions under the influence of European integration on administrative capacity for achieve the objectives of the study used case studies.

Problema integrării europene ca factor de consolidare a statelor în cadrul Parteneriatului Estic este o direcție promițătoare de cercetare în domeniul relațiilor internaționale contemporane. În teoria relațiilor internaționale este înrădăcinat argumentul că capacitatea administrativă, integrarea europeană sunt condițiile prealabile pentru democrație și democratizare [3]. Deci în stadiul actual al cercetării este dificil de determinat caracteristicile influenței integrării europene asupra capacității administrative:

- în primul rând, problemele instituționale ale integrării europene. Pentru unele țări europene ale sistemului postcomunist (Republica Cehă, Ungaria, Polonia) integrarea europeană a fost nu numai un program politic, dar și un proces de a deveni o democrație consolidată;

- în al doilea rând, problema relației dintre capacitatea administrativă și democratizare. UE este o confederație a democrațiilor moderne, în care valorile democratice sunt în centrul politicii europene. Deci în practică există exemple de țări cu un nivel ridicat de capacitate administrativă cu sisteme autoritare (Singapore, China);

- în al treilea rând, în practică nu există studii empirice care confirmă relația dintre factorii de integrare europeană și capacitate administrativă.

În stadiul actual statele Parteneriatului Estic se află într-o „zonă gri” a democratizării, dar cu toate acestea, reflexele democratice au devenit evidente. Particularitatea „zona gri” este că aceasta conține diferite tipuri de democrație incompletă. T. Carothers evidențiază două sindroame distincte politic, caracteristice „zonei gri”: pluralismul neroditor (*feckless pluralism*) și regimul politicii dominante (*dominant-power politics*) [10].

Moldova, Ucraina și Georgia sunt incluse în grupul de țări cu „pluralismului neroditor”. În pofida unor libertăți politice, alternanța la putere a diferitelor partide politice sau fracțiuni, democrația rămâne superficială. Politica în astfel de sisteme este o zonă de corupție; puterea politică – un mijloc de redistribuire a proprietății și a resurselor. Un rol important în luarea deciziilor îl joacă businessul și oligarhii, care au propriile lor canale de influență în diferite instituții. Regimul politicii dominante, de asemenea, reprezintă o amenințare majoră pentru dezvoltarea practicilor democratice. Țările cu acest sindrom (Belarus, Azerbaidjan, Armenia) au condus la eli-

minarea barierelor dintre stat și partidul de guvernământ sau forțele politice de guvernământ. Instituția de alegeri este subminată. În această configurație alegerile sunt deținute în condiții de încălcări majore sau fără opoziție reală. Prin urmare, analiza influenței integrării europene asupra capacității administrative face posibilă identificarea caracteristicilor de dezvoltare a instituțiilor politice ale țărilor din cadrul PaE.

Studiile de integrare europeană, capacitatea administrativă și democratizarea în relațiile internaționale sunt relevante, din moment ce aspectul teoretic al problemei (problema secvențiere) rămâne nerezolvată. Cercetatorii nu abordează întrebarea-cheie: integrarea europeană are un impact asupra consolidării instituțiilor și a democratizării sau un nivel ridicat de capacitate administrativă contribuie la apropierea de UE.

Tabelul 1.

Natura influenței integrării europene asupra capacității administrative în cadrul PaE

Indice	Tendențe (Moldova, Georgia, Ucraina)	Tendențe (Armenia, Azerbaidjan, Belarus)
EaP Indice [1]	1. Integrarea europeană, precum și instituțiile Parteneriatului Estic au o influență <i>semnificativă</i> asupra capacității administrative.	1. Integrarea europeană, precum și instituțiile Parteneriatului Estic au o influență <i>specifică</i> asupra capacității administrative.
	2. Din cauza unor probleme politice: nivelul înalt al corupției (Moldova, Ucraina), precum și lipsa unei politici stabile, relațiile cu UE în cadrul punerii în aplicare a Acordului de Asociere nu sunt îndeplinite în cel mai bun mod.	2. Din cauza lipsei unui dialog permanent cu UE și ignorării unor programe de dezvoltare, există anumite probleme în liberalizarea economică și democratizare.
	3. Este necesară voința politică pentru punerea în aplicare a reformelor în sistemele economice, financiare și judiciare.	3. Sunt necesare relații mai strânse cu UE pentru punerea în aplicare a întregului pachet de programe ale Parteneriatului Estic.
Eap Management Indice [1]	1. Managementul în cadrul integrării europene are o influență puternică asupra capacității administrative în toate țările din cadrul Parteneriatului Estic.	
	2. Societatea civilă, practic, în toate țările implică în procesul de actualizare a nevoii de reforme și a unor mecanisme reale pentru punerea în aplicare eficientă a politicilor.	
	3. Sunt necesare mecanismele reale a luptei împotriva corupției, implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor, descentralizarea administrativă.	3. Este necesar să se introducă valori democratice: alegeri deschise și competitive, rotația deschisă a elitei politice, politică stabilă în punerea în aplicare a reformelor.

Sursa: [4]

Cercetarea transformărilor regimurilor politice sunt relevante, nu numai din punctul de vedere al democratizării, dar, de asemenea, cadrul instituțional al statului, stabilitatea politică, calitatea managementului, precum și perspectivele de a deveni „buna guvernare”.

Eficacitatea puterii este considerată de către oamenii de științe politice ca un parametru, suplimentează legitimitatea și este capabil să stabilizeze sistemul, în special, în etapele de lipsă de legitimitate.

Pentru a aborda problemele și provocările, indicatorii trebuie să fie analizați într-o perspectivă comparativă cu ajutorul indicilor de echipe de cercetare internaționale. Pentru o analiză comparativă, vom păstra separarea dintre țările PaE în 2 grupe: 1) Moldova, Georgia, Ucraina; 2) Armenia, Azerbaidjan, Belarus. Criteriul de grupare sunt următorii factori: impactul Parteneriatului Estic asupra capacității administrative, practicile democratice și cadrul instituțional al democratizării, existența politicii guvernamentale care vizează apropierea de UE.

1) Moldova, Georgia, Ucraina.

a) Moldova. Problemele de democratizare și capacitatea administrativă ale Moldovei au devenit de actualitate, imediat după obținerea independenței de stat. Elita politică a țării, prin crearea unor mecanisme pentru instituționalizarea libertăților fundamentale și a practicilor democratice de bază, s-a confruntat cu necesitatea de a dezvolta mecanisme viabile pentru punerea în aplicare eficientă a obiectivelor și sarcinilor guvernului oficial declarate [8]. Astfel, problemele instituționale din Moldova se datorează mai multor factori: lipsa sistemului judiciar ca ramură independentă, reală de a garanta justiție și protecția drepturilor în cadrul statului de drept [2]. Experții subliniază faptul că niciuna dintre forțele politice de guvernământ din țară nu sunt interesate în crearea instanțelor apolitice. În conformitate cu concluziile Raportului Global de Competitivitate (2014-2015), care pregătește Forumul Economic Mondial (World Economic Forum), **sistemul judiciar în Republica Moldova este cel mai corupt din lume** [6]. Această constatare se demonstrează prin faptul controlului asupra instituțiilor judiciare din partea partidelor politice. De exemplu, un cercetător polonez, Kamil Calus, ajunge la concluzia că, în condițiile de corupție la nivel înalt și capturarea instituțiilor de stat, a efectua reforme reale ale sistemului judiciar este imposibil. Această teză este confirmată de lipsa unor stimulente politice pentru a începe proiecte de reformă reală în acest domeniu, ținând cont de practicile țărilor europene. Problema-cheie în punerea în aplicare a politicii guvernamentale este o coliziune de interese între tehnocrați și actorii politici care sunt interesați în extragerea chiriilor economice și politice [9]. Pentru a evalua eficiența guvernului în punerea în aplicare a programelor a fost realizată o analiză a indicatorilor politici. Putem concluziona că nivelul capacității administrative din perspectiva punerii în aplicare a politicii este la apogeul crizei sale.

b) Georgia. În prezent, dezvoltarea politică a Georgiei este într-o situație dificilă din cauza existenței unor grupuri puternice de presiune asupra actorilor politici-cheie. Prin urmare, Polity IV - Georgia evaluează „8” și descrie ca o democrație în tranziție. În același timp, Freedom House definește regimul politic al Georgiei ca fiind „parțial liber”, la evaluarea 64. Aproximativ 40% din populație consideră că Georgia este o țară liberă, aproximativ aceleași 36% tind să indice un regim politic ca neliber. Potrivit Indicelui de Transformare Bertelsmann, Georgia în secțiunea „Democracy Status” primește 6,7 puncte. Pericolul principal în dezvoltarea democratizării, potrivit autorilor raportului, în 2016, este o integrare politică și socială slabă și problema integrității teritoriale a Georgiei [5].

Tendențele în utilizarea instituțiilor de stat ca un serviciu pentru grupurile de putere, sunt manifestate prin: numeroase contradicții între legile și activitățile actorilor, persecuția politică a partidului de guvernământ al oponentilor săi, angajarea instituțiilor societății civile în procesele politice, simularea opiniei publice cu ajutorul mass-media loiale, subordonarea completă a po-

liticii interne politicii externe.

O mare influență asupra procesului de luare a deciziilor îl are businessul mare, care are de multe ori propriile sale canale în diferite instituții de stat. Este important de remarcat faptul că o mare afacere este încorporată în structura de putere și are acces la formarea agendei politice. Ca rezultat, observăm că Georgia, precum și țările postsovietice, sunt într-o „zonă gri” a democrației din cauza lipsei de consens cu privire la crearea unor instituții puternice, a sistemului autentic de separare a puterilor și a responsabilității în ramura executivă. Stabilirea unor practici democratice este foarte dependentă de capacitatea instituțiilor statului de a pune în aplicare în mod eficient programele de dezvoltare și aspectele politice ale Acordului de Asociere cu UE. În același timp, mass-media ar trebui să reflecte agenda reală, mai degrabă decât agenda partidelor politice și „proprietarii” lor.

c) Ucraina. Stadiul actual al transformării proceselor democratice din Ucraina indică faptul că acestea necesită modificări fundamentale. Problema de formare a unei democrații consolidate în Ucraina este asociată cu următoarele probleme: un nivel înalt al corupției politice și administrative, un eșec de descentralizare și de reformă a autorităților publice locale, probleme instituționale în sistemul judiciar și Procuratura Generală, lipsa de stabilitate în guvern și Rada a Ucrainei, situația instabilă în Donbas și Crimeea.

Potrivit analiștilor Freedom House, problema corupției rămâne cea mai dureroasă. Ucraina a arătat cele mai slabe rezultate pentru lupta împotriva corupției din țările în tranziție. Eficacitatea birocrăției este pusă sub semnul întrebării, deoarece este extrem de politizată și este loială regimului politic. Funcționarii publici nu au respectul populației, deoarece aceștia sunt considerați corupți cronic. Din cauza nivelului scăzut de eficiență a elitei politice, puterea nu este în cadrul instituțiilor, dar în mâinile clanurilor oligarhice [7]. Este de remarcat, de asemenea, că democrația „imitativă” are probleme, iar principalul său pericol constă în menținerea condițiilor și a posibilităților de a fi în afara instituțiilor guvernamentale. Ucraina poate fi atribuită țărilor cu un sistem politic instabil.

Reformele structurale de care are nevoie Ucraina, precum lupta împotriva corupției, reforma privind drepturile minorităților naționale, reforma constituțională în domeniul descentralizării, reforma administrației publice sau reformele economice, de exemplu, trebuie adoptate și puse în practică, în primul rând, pentru că sunt benefice și necesare Ucrainei. Este important de remarcat faptul că în Ucraina un element important în dezvoltarea democrației este eficiența guvernării. Cu toate acestea, pentru ca guvernul să funcționeze în mod eficient sunt necesare: consolidarea socială și economică, stabilitate politică, dorința de a reforma instituțiile guvernamentale.

2. Armenia, Azerbaidjan, Belarus. După proclamarea independenței, o mare parte din țările postsovietice, ca răspuns la provocările legate de lipsa tradițiilor democratice, a fost formarea unui executiv puternic, regim autoritar sau semi-autoritar. Armenia, Azerbaidjan și Belarus au probleme structurale mai profunde în dezvoltarea democrației. Aceste țări au putere prezidențială puternică, ceea ce creează premise pentru un regim semiautoritar. Democratizarea acestor țări depinde nu numai de alegerile competitive și transparente, dar, de asemenea, de implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor. Mass-media sunt deseori controlate de către autorități, închizând, practic, accesul la informațiile obiective. Provocările-cheie ale tranziției democratice din Armenia, Azerbaidjan și Belarus: lipsa alegerilor libere și corecte, lipsa unei opoziții reale, controlul mass-media, lipsa libertăților politice, nivelul scăzut al societății civile, lipsa de rotație a birocrăției. Tomas Karozes constată că, în astfel de țări precum Armenia, Azerbaidjan și Belarus, există un mod de practică a regimului dominant de putere. Regimul politicii dominante este o amenințare majoră pentru tranziția democratică. Țările cu acest sindrom

au estompat granițele dintre stat și partidul de guvernământ (partidele de la putere) sau forțele politice conducătoare.

Principalele probleme ale **Armeniei**, care împiedică potențialul total al dezvoltării democratice a țării: modelul politic și juridic al Republicii Armenia și problemele teritoriale cu Republica Nagornâi-Karabah, fuziunea completă a guvernului și marilor întreprinzători, lipsa unui sistem judiciar independent și a unor alegeri libere restrâng oportunitățile de dezvoltare economică și dezvoltarea instituțiilor democratice.

În **Azerbaidjan** a fost aprobată „democrația egalitaristă”, atunci când baza electorală este limitată la câteva mii sau sute de entități care îndeplinesc funcții guvernamentale și care participă la distribuția în cea mai mare parte a bogăției publice. Acest model a început să prindă contur în Azerbaidjan, după alegerea președintelui İlham Aliyev. Dinamica transformării regimului politic al Azerbaidjanului prezintă o tendință a democrației limitate. Este important de remarcat faptul că după 1991 a existat o revenire la utilizarea practicilor de management politice autoritare și nonpublice. Exemple de această tendință sunt schimbările politice actuale: eliminarea restricțiilor privind numărul de termene de alegere a Președintelui, predominanța partidului pro-prezidențial, nivelul sporit al corupției în structurile de stat, opacitatea deciziilor politice, dinamica negativă în domeniul drepturilor omului și al libertăților politice, procedurile formale de control parlamentar asupra executivului.

Potrivit analiștilor, **Belarus** este una dintre țările cele mai nelibere. Potrivit raportului, organizației nonguvernamentale Freedom House, în 2016, în clasamentul libertăților politice și civile Belarus a ocupat locul al 175-lea din 195. Acest lucru înseamnă că guvernul din Belarus nu poate controla mișcările de protest actuale, care sunt în curs de dezvoltare, inclusiv, datorită internetului. Istoria politică a Belarusiei independente este aproape în întregime legată de conducerea lui Aleksander Lukașenko. Regimul politic din Belarus este un fenomen, care se bazează pe tradiția sovietică și instituțiile specifice democrației. Belarus este un adevărat stat polițienesc. Numărul de ofițeri de poliție și soldați este ridicat. Principala lor datorie nu este lupta împotriva criminalității, dar asigurarea securității președintelui, dispersarea demonstrațiilor de stradă și a mitingurilor opoziției, menținând o atmosferă de teamă în societate [7]. Astfel, analiza caracteristicilor regimului politic din Belarus conduce la concluzia că țara este cea mai apropiată de autoritarism.

În cadrul Parteneriatului Estic există o tendință de a efectua reformele guvernamentale în următoarele sectoare: energie, apă, sănătate, precum și dezvoltarea economică în zonele rurale. În același timp, problemele de bună guvernare (*good governance*), statul de drept și lupta împotriva corupției rămân, deocamdată, relevante. În ciuda faptului că unele țări au progresat în domeniul integrării economice cu UE, nu sunt exploatate pe deplin oportunitățile de a introduce toate avantajele față de Acordurile de Asociere cu UE.

Democratizarea, stabilitatea politică și eficiența guvernului sunt condiții prelabile ale activității de succes a platformelor tematice ale Parteneriatului Estic. Este important să se înțeleagă că toate țările din cadrul Parteneriatului Estic au o serie de probleme cu consolidarea indicatorilor. Astfel, concluzia principală a acestei cercetări este faptul că Parteneriatul Estic nu are autoritatea de a se angaja în reforme, dar creează stimulente reale și condiții prelabile pentru dezvoltarea economică și convergența cu UE. Acest lucru înseamnă că voința politică a guvernului, care promovează ideea de modernizare și convergența cu UE, este cel mai important factor în succesul Parteneriatului Estic, mai degrabă decât relațiile internaționale sau geopolitica.

BIBLIOGRAFIE

1. Indicele al integrării europene a țărilor din cadrul Parteneriatului Estic (Eap Index). URL. În: <http://www.eap-index.eu/index2> (accesat la 2 decembrie 2016).
2. CRISTAL, O. Parteneriatul Estic – oportunitate sau barieră pentru integrarea europeană a Moldovei? 31 martie 2009. URL: <http://www.e-democracy.md/monitoring/politics/comments/200903312/> (accesat la 5 decembrie 2016).
3. TILLY, C. (2007) Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
4. The Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (accesat la 2 decembrie 2016).
5. Transformation Index BTI 2016. URL: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/> (accesat la 10 decembrie 2016).
6. World Economic Forum. Global Competitiveness Index 2016-2017 edition. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/>
7. WAY, L. Authoritarian state building and the sources of regime competitiveness in the fourth wave: The cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine. World Politics. 2005. Vol. 57. N2.
8. WAY, L. Weak states and pluralism: The case of Moldova//East European politics and societies. 2003. - Vol. 17, N 3. - P. 454-482.
9. Исследование общественного мнения. Международный республиканский институт, Public Opinion Survey Residents of Moldova, March 2016.
10. КАПОЗЕРС, Т. Конец парадигмы транзита // Политическая наука, 2003, №2.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЕВЕРОАТЛАНТИЧЕСКОГО АЛЬЯНСА С ГОСУДАРСТВАМИ-ПАРТНЕРАМИ: ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА И НАТО

Victoria GOREAINOV,
masterandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

NATO's new partnership policy has been formulated, especially the changing security and political context for partnerships in the 21st century. The development of NATO's engagement with a wide variety of partners since the initial partnership structure was set up in 1991 and categorizes the different forms of partnership initiatives by dividing NATO's partnership initiatives. Particular attention is paid to analysis of problems and perspectives further of cooperation of Moldova and NATO.

В складывающихся условиях мирового развития все большую актуальность приобретают интеграционные процессы и укрепление тесного сотрудничества между основными участниками международных отношений, с целью обеспечения безопасности на региональном и международном уровнях. Политика партнерства НАТО представляет собой процесс установления связей и контактов между всеми государствами-членами и партнерами, не входящими в организацию.

Совместное кооперирование позволило объединить усилия, как для противостояния угрозам безопасности, так и для достижения выгоды от сотрудничества. Современные реалии мирового развития указывают на то, что международная стабильность и безопасность зависят, в первую очередь, от широкомасштабного международного взаимодействия. Важная роль в этом процессе принадлежит партнерству.

Политика партнерства НАТО была сформирована на основе сотрудничества с государствами, выразившими желание работать совместно с Альянсом и развивать взаимоотношения с организацией. На сегодняшний день страны-партнеры НАТО расположены в различных регионах мира, начиная с Атлантики, Центральной Азии и заканчивая Скандинавией и Средиземноморьем.

Государства-партнеры поддерживают связь и регулярно консультируются со странами Альянса по широкому спектру вопросов. Они налаживают и развивают индивидуальное сотрудничество по вопросам обороны и безопасности. Вооруженные силы стран НАТО и государств-партнеров взаимодействуют, проводя совместные учения и участвуя в операциях и миссиях по поддержанию мира [1, с. 228].

Установление партнерских отношений НАТО с государствами, не входящими в блок, было связано с окончанием периода «холодной войны» и противостоянием между Западом и Востоком. Это послужило началом формирования диалога и сотрудничества между Североатлантическим Альянсом и различными государствами. Диалог и сотрудничество имеют важнейшее значение для развития партнерских отношений между Альянсом и государствами-партнерами. На протяжении долгих лет своего существования, это направление деятельности НАТО доказало свою эффективность, став важной составляющей общей политики организации.

Так, за последние два десятилетия, Альянс сформировал широкую сеть структурированных партнерских связей со странами евроатлантического пространства, Средиземного моря, Персидского залива и с другими партнерами по всему земному шару. Сегодня НАТО осуществляет практическое сотрудничество с более чем 40 государствами-партнерами, активно взаимодействуя по различному кругу политических и связанных с международной безопасностью вопросов [2].

Партнерские структуры и программы сотрудничества Альянса способствуют формированию многосторонних рамок для диалога в сфере безопасности, предоставляя возможность практического двустороннего и многостороннего взаимодействия по широкому спектру вопросов, помогая, таким образом, странам объединить усилия и противостоять новым вызовам безопасности. Особое место в партнерской политике Североатлантического союза отводится более активному привлечению государств, не являющихся членами НАТО, к участию в антикризисной деятельности организации. Подчеркивая важную роль партнеров в борьбе с новыми угрозами, члены Альянса на саммите, состоявшемся в Уэльсе в 2014 году, приняли две новые инициативы – Инициатива по оперативной совместимости и Инициатива по обороне и соответствующих мер по укреплению безопасности, направленные на углубление кооперирования с государствами-партнерами [2].

Особое влияние на развитие политики партнерства Альянса оказала потребность преобразования организации, с целью противостояния новым угрозам современности. Концепция партнерства между Альянсом и государствами, не входящими в блок, представляет собой важную часть всего процесса трансформации Альянса. Эффективность партнерской деятельности НАТО укрепила влияние организации на глобальном уровне, особенно в вопросе обеспечения международной безопасности. В результате, политика глобального партнерства становится одним из ключевых направлений деятельности блока [3, с. 140].

Приобретая различные формы, партнерство НАТО способствует созданию евроатлантической культуры безопасности, которая характеризуется эффективным использованием международного сотрудничества в целях разрешения важнейших проблем международной безопасности. Евроатлантическое партнерство вносит весомый вклад в процесс демократических преобразований, поддерживая военную реформу во многих государствах-партнерах [1, с. 225].

Политика сотрудничества НАТО регламентируется соответствующими документами, в которых закреплены основные положения по важнейшим вопросам, целям и задачам организации. Как правило, это стратегические концепции организации. Так, основные изменения относительно политики партнерства Альянса закреплены в стратегических документах и концепциях.

К примеру, в 1991 году в Риме была принята Новая стратегия НАТО, главной целью которой была объявлена «защита свободы и безопасности всех членов блока политическими и военными средствами». В то же время, определенная часть Концепции посвящена вопросам и целям сотрудничества с государствами, не входящими в Альянс. Так, одной из ключевых задач объявлялось «создание целостной и неделимой Европы». Для реализации целей в области партнерства, в 1991 году был создан Совет Североатлантического сотрудничества, а в 1994 году была запущена программа „Партнерство ради мира” [4, с. 43].

Следующим не менее важным документом, в котором закреплены положения политики сотрудничества, является Стратегическая Концепция 1999 года, принятая в год 50-летнего юбилея НАТО. В стратегическом документе подчеркивалась готовность Альянса развивать партнерские отношения с другими государствами в рамках Совета евроатлантического партнерства и программы „Партнерство ради мира”. Однако, стоит отметить, что значение

партнерства в рамках блока несколько изменилось по сравнению со Стратегией 1991 года. Перед странами, которые готовы были принять ценности НАТО, появилась возможность стать новыми членами организации. В Стратегии также четко отмечалось желание лидеров НАТО к дальнейшему расширению блока [5, с. 54].

Каждый стратегический документ, принятый Альянсом, отражает международную обстановку своего времени. Так, Новая стратегическая концепция НАТО, которая была принята в 2010 году в Лиссабоне, закрепила новые положения относительно сотрудничества организации с субъектами международной политики. Данные положения гласят, что укрепление безопасности евроатлантического региона и всего мира в целом успешно достигается именно посредством развития широких и углубленных партнерских связей с государствами по всему миру. Таким образом, была запущена деятельность по реформированию проводимой политики партнерства НАТО, с целью достижения более углубленного, гибкого, эффективного и стратегически направленного диалога с государствами-партнерами [6, с. 4].

На сегодняшний день приоритетными направлениями взаимодействия в рамках партнерской деятельности НАТО, являются следующие:

- политические консультации по вопросам безопасности с целью предотвращения и урегулирования кризисов;
- сотрудничество посредством операций и миссий, проводимых под эгидой Альянса;
- реформы в военной сфере, военное строительство, подготовка и обучение;
- оперативная совместимость военных сил;
- борьба с терроризмом;
- нераспространение оружия массового поражения;
- противодействие вызовам безопасности (кибератака, пиратство);
- гражданское чрезвычайное планирование.

Наряду с перечисленными направлениями сотрудничества, Альянс расширяет свои сети контактных представительств при посольствах стран-участниц Альянса, приглашает партнеров к открытию своих миссий при штаб-квартире НАТО. Партнерская политика блока направлена на отказ от системы дифференциации государств-партнеров и упрощение процесса налаживания и развития партнерских отношений [7, с. 6].

Сотрудничество между НАТО и Молдовой характеризуется более чем 20-летней историей взаимодействия в различных областях, которое принесло значительные результаты. Для более комплексного исследования дальнейших перспектив кооперирования Республики Молдова с Североатлантическим союзом, необходимо рассмотреть некоторые варианты возможных перспектив.

Опыт взаимодействия нейтральных государств с Североатлантическим Союзом показал, что нейтральный статус не является и не должен быть препятствием на пути сотрудничества Молдовы с блоком. Если же говорить о существующих препятствиях на пути сотрудничества Молдовы с Альянсом, то стоит выделить следующее:

- не верное понимание принципа нейтралитета, как некоторой частью политической элиты, так и частью населения страны;
- российское информационное пространство, в котором находится Республика Молдова. Телевизионные каналы страны, которые представляют ЕС и НАТО в темных тонах [8, с. 11];
- углубление сотрудничества с Альянсом может повлечь риск ухудшения отношений с Российской Федерацией и, как следствие, наложение санкций на экспортные товары Молдовы;
- ухудшение отношений между Западом и Россией может негативно отразиться на национальной безопасности Молдовы.

Все вышеперечисленные препятствия затрудняют и тормозят сближение страны с НАТО. Однако ситуация в Украине стала весомым аргументом в пользу модернизации сектора безопасности Республики Молдова.

Двустороннее взаимодействие Альянса и Молдовы характеризуется наличием достаточно развитых механизмов партнерства. Военный контингент Республики Молдова принимает участие в проведении миротворческих операций, внося, таким образом, свой вклад в обеспечение международной безопасности. В последние годы участились и совместные военные учения, направленные на обмен опытом и получение поддержки в области реформирования сектора безопасности страны [9, с. 11].

Вместе с тем, официальная линия страны заявляет о том, что вступление в блок не является официально заявленной целью внешнеполитического курса. Важнейшим и первостепенным интересом Молдовы в политическом плане является разрешение приднестровского конфликта, а также вывод российского военного контингента из территории страны.

Ключевым документом, который регламентирует двустороннее взаимодействие Молдовы с НАТО является «Индивидуальный план действий партнерства РМ-НАТО». Руководство страны придает особое значение данному документу.

В таком Плане на 2014-2016 года говорилось о том, что «в условиях статуса нейтралитета, Республика Молдова в процессе реализации Индивидуального плана действий по партнерству не преследует цель присоединения к Североатлантическому альянсу, но будет использовать возможности Плана для ускорения реформ в секторе обороны и национальной безопасности в соответствии с новыми изменениями и требованиями современной среды безопасности [10, с. 178]. В настоящее время проходит работа по разработке нового Плана сотрудничества на 2017-2019 годы.

Возвращаясь к вопросам перспектив взаимодействия Молдовы и НАТО, стоит отметить, что руководство страны намерено и дальше углублять взаимоотношения с блоком в области реформирования и модернизации военной силы страны. Важным направлением для дальнейшего сотрудничества с евроатлантическими структурами является военная подготовка. Необходимо отметить, что Альянс предоставил помощь и поддержку Молдове в реформировании Военной Академии. В свою очередь, Центр подготовки Национальной Армии был аккредитован как Центр подготовки „Партнерства во имя мира” [11, с. 76].

Достаточно важной областью сотрудничества для Молдовы является противодействие новым угрозам безопасности. К таким угрозам стоит отнести следующие:

- кибератаки;
- терроризм;
- нераспространение оружия массового поражения.

Так, в рамках данных направлений существует несколько проектов в которых принимает непосредственное участие и Республика Молдова. Власти страны выражают особую заинтересованность в дальнейшем развитии кооперирования в области кибербезопасности, отмечая важную роль поддержки НАТО в разработке Национальной стратегии по кибербезопасности.

Таким образом, исследовав данную проблематику, можно сделать ряд выводов. Во-первых, в связи с последними событиями, развернувшимися в соседней стране Украине, национальная безопасность Молдовы оказалась под угрозой. Ситуация в Юго-восточной Европе стала нестабильной, а украинский кризис затронул все страны данного региона. В сложившихся условиях появляются все основания констатировать, что роль НАТО в процессе укрепления безопасности нашей страны будет неуклонно расти.

Во-вторых, власти Молдовы видят в Альянсе важного партнера, способного укрепить

национальную безопасность страны. Для нашей страны Альянс, как партнер, представляет важный опыт в области системы планирования чрезвычайных ситуаций, управления стихийными бедствиями. Руководящие круги способствуют постоянному расширению взаимоотношений страны с НАТО.

Посредством НАТО осуществляются различные проекты и мероприятия в различных областях. Альянс способствует переводу молдавских вооруженных сил на европейские стандарты. В результате чего на практике реализуется одна из ключевых составляющих в процессе европейской модернизации Молдовы.

Таким образом, как будет развиваться ситуация в дальнейшем трудно прогнозировать, можно однозначно констатировать, что пока руководство страны придерживается проевропейского внешнеполитического курса развития, сотрудничество с Североатлантическим Союзом будет укрепляться. В свою очередь, ситуация в регионе указывает на то, что это сотрудничество не просто будет развиваться, но и углубляться и расширяться.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Справочник НАТО. Brussels: NATO, 2006, 442 с.
2. Partnerships: a cooperative approach to security. Official site NATO. [accesat pe 19 martie 2017]. Disponibil: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm
3. СТЕПКУЛ, Н. Основные направления сотрудничества Республики Молдова и НАТО. В: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Chișinău: CEPUSM, 2015, nr. 4, partea LXXI, c. 138-146.
4. DARDEL, J. Whither the Euro-Atlantic Partnership? Partnership and NATO's New Strategic Concept. Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2010, 93 p.
5. HERD, G., KRIENDLER, J. Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance. Abingdon: Routledge, 2013, 288 p.
6. БЕРЕСТОВ, Ю., ОЛЕВСКИЙ, В. Система партнёрских отношений НАТО. В: Зарубежное военное обозрение, 2009, №3, с. 3-10.
7. БЫСТРОВ, В. О новой политике партнёрства НАТО. В: Зарубежное военное обозрение. 2013, №3, с. 3-10.
8. Discursul E. S. Mihai Gribincea, Ambasador al Republicii Moldova în Regatul Belgiei, Șeful misiunii Republicii Moldova la NATO, cu ocazia Conferinței internaționale «Parteneriatele NATO: realizări și perspective». În: Jurnalul Academic. Parteneriatele NATO și Republica Moldova în fața noilor amenințări la adresa securității regionale, 2014, nr. 18, p. 11-13.
9. Evoluția relațiilor NATO – Republica Moldova. În: Oastea Moldovei. Exercițiul tactic la Cahul a reunit 216 militari și 30 de mașini de luptă. 2014, nr. 9, p. 10-12.
10. JECHIU, I. Planul Individual de Acțiuni Republica Moldova – NATO și rolul acestuia în cadrul reformei sectorului de apărare și securitate. În: History & Politics, 2011, nr.2 (8), p. 177-185.
11. CIBOTARU, V. Beneficiile și perspectivele de dezvoltare a relațiilor Republica Moldova – NATO. În: Jurnalul Academic. Parteneriatele NATO și Republica Moldova în fața noilor amenințări la adresa securității regionale. 2014, nr. 18, p. 76-79.

Recenzent: Cristina EJOV, doctor în științe politice, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

GLOBALIZAREA ECONOMIEI – NOȚIUNI, ABORDĂRI, CARACTERISTICI

Luminița BOICIUC,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article contains a study of the economic globalization process as a decisive factor for economic and social realities on a world scale and of the mode, in which the Republic of Moldova integrates in the global economic environment in the context of its major transformations.

The fundamental notions, which characterize the globalization process, its contemporary forms, the relation of the globalization and of world, regional, and national economic entities, are analysed in this article.

Keywords: *economic globalization, international economic system, transnational corporations, new world order, international organisations.*

Realitatea vieții economice internaționale contemporane, a determinat o largă convergență de opinii asupra faptului că lumea s-a schimbat fundamental, că este implicată în cadrul unor procese ample de transformări social-politice, economice, culturale etc., ultimele decenii dovedind că sub un ansamblu major de aspecte comunitatea umană la nivel mondial a intrat într-o nouă eră ce oferă noi posibilități de interacțiune și manifestare, dar generează și un noian de probleme care prin natura lor se manifestă la nivel mondial dând noțiunii de globalizare un sens și o relevanță cu totul aparte.

Transformările survenite de-a lungul ultimelor decenii în economia mondială și problemele ce au apărut pe urma acestora, cum ar fi creșterea explozivă a șomajului, ritmurile necontrolate ale inflației, majorarea dobânzilor, crizele datoriilor externe ale unor economii naționale, caracterul contradictoriu al evoluției procesului integrării economice, specificul comerțului internațional, deficitele bugetare, transformările halucinante ale tehnologiilor au generat o serie de dezbateri, care de multe ori aveau un caracter incomplet. [10, p. 13]

A fost nevoie de destul timp pentru ca conceptele noi generate de modificările survenite pe plan global să fie utilizate și percepute corect, prin aceasta fiind capabile să explice aspectul tranzitoriu în care se află economia mondială, iar unul dintre aceste concepte, care a contribuit efectiv la înțelegerea conținutului și efectelor pe care le presupun toate aceste schimbări, a fost ideea de globalizare economică. [10, p. 14]

Globalizarea poate fi percepută ca o lărgire, aprofundare și accelerare a interacțiunilor la scară mondială sub toate aspectele pe care le poate presupune societatea mondială și, prin urmare, aspectele economice, dacă vorbim despre globalizarea economiei.

Într-un sens larg, globalizarea economiei mondiale poate fi definită ca fiind procesul deosebit de dinamic al creșterii interdependențelor dintre statele naționale, ca urmare a extinderii și adâncirii legăturilor transnaționale în tot mai largi și variate sfere ale vieții economice, politice, sociale și culturale și având drept implicație faptul că problemele devin mai curând globale decât naționale, cerând la rândul lor o soluționare mai curând globală decât națională.

Abordată din punct de vedere economic și financiar, globalizarea poate fi văzută drept întărirea și lărgirea legăturilor dintre economiile naționale pe piața globală a bunurilor, serviciilor și, mai ales, a capitalurilor. În acest sens, K. Ohnmae definește globalizarea ca o eră nouă în care popoarele de pretutindeni sunt tot mai mult supuse sancțiunilor pieței globale. [9, p. 67]

Nici chiar sub aspect conceptual esența noțiunii de globalizare nu este o pură noutate, astfel termenul „*globalizare*” a apărut la sfârșitul anilor '60 și a fost lansat de un specialist canadian în teoria mijloacelor de comunicare în masă, prof. Marshall McLuhan, de la Universitatea din Toronto. McLuhan avea să surprindă foarte reușit esența fenomenului globalizării prin sintagma „*satului planetar*” ce presupune: tehnologii ale informației care ne pun mai rapid și mai des în legătură unii cu alții, comprimarea distanțelor prin noi tehnologii, interconectarea și creșterea dependențelor reciproce, integrarea piețelor financiare și de capital și apariția unor probleme cu caracter global. La rândul său, și specialistul american, Zbigniew Brzezinski, profesor la Universitatea din Columbia, ca și McLuhan, a extrapolat lecțiile războiului din Vietnam și a aprofundat concepția „*satului global*”. [1, p. 32] Termenul de globalizare a intrat în dicționar pentru prima dată în 1961. În literatura de specialitate există numeroase definiții ale acestui fenomen contemporan, iar printre cele mai relevante le-am considerat pe următoarele:

Ioan Bari percepe globalizarea ca fiind „*procesul deosebit de dinamic al creșterii interdependențelor dintre statele naționale, ca urmare a extinderii și adâncirii legăturilor transnaționale în tot mai largi și mai variate sfere ale vieții economice, politice, sociale și culturale și având drept implicație faptul că problemele devin mai curând globale decât naționale, cerând, la rândul lor, o soluționare mai curând globală decât națională*”. [1, p. 33]

Emanuel Ritcher consideră globalizarea ca fiind „*rețeaua globală care a adunat laolaltă comunități de pe această planetă, altădată dispersate și izolate, într-o dependență mutuală și o unitate a unei singure lumi*”. [2, p. 283]

„**Globalizarea** se referă la procesul prin care relațiile sociale devin relativ lipsite de factorii distanță și granițe, în așa fel încât viața umană se desfășoară din ce în ce mai mult în largul unei lumi văzute ca loc unic”. [2, p. 284]

„**Globalizarea** este un proces de tranziție care include toate formulele de organizare socială ca finalitate atât a tranziției postcomuniste, cât și a celei postcapitaliste, adică exact ceea ce ar da sens ambelor procese, tranziția globală”. [8, p. 80]

Aspectele economice ale globalizării în domeniul politicilor, al planului doctrinar manifestată o tendință de restrângere până la eliminare a perceptelor *keynesiste* și *neokeynesiste* fiind evidentă în favoarea orientărilor neolibérale: se apreciază libertatea acordată firmelor în materie de investiții, ocupare, nivel al salariilor, prețuri, influență asupra creșterii economice și nivelului general de bunăstare.

Globalizarea privită sub un aspect strict economic, al eficienței alocării și utilizării resurselor apare ca un fenomen rațional și logic, cu capacitatea de a furniza un volum mai mare de bunuri și servicii în condițiile diminuării resurselor și a cerințelor crescânde. Globalizarea economică presupune, așadar, în esență globalizarea procesului de creare a producției interne brute a statelor lumii, dar și o structură mondială ultradensă de relații și fenomene postcapitaliste.

Sistemul economic mondial a cunoscut în ultimele decenii o amplificare enormă a relațiilor de interdependență consolidându-se o serie de structuri ale economiei globalizate, cum ar fi piața globală, fluxurile globale sau actorii globali, iar mecanismul economic mondial nu mai putea fi perceput fără a lua în calcul viteza de difuzare a tehnologiilor, modificările pe piețele de transport și comunicații, noile modalități de organizare și funcționare a firmelor sub influența cooperării internaționale.

Privite dintr-o manieră hiperglobalistă, transformările globale contemporane presupun, în primul rând, o logică economică și este determinată de viziunea neoliberală care determină apariția pieței globale unice și a principiului competiției globale. Un asemenea tip de globalizare economică aduce după sine și transnaționalizarea economiilor prin instituirea unor rețele globale de producție, comerț și finanțe. [9, p. 123]

Pe de altă parte, există o altă categorie de teoricieni care, ținând cont de datele statistice privind fluxurile comerțului, investițiilor și forței de muncă la nivel mondial pe parcursul secolului al XIX-lea, afirmă că nivelurile contemporane de interdependență economică nu sunt nici pe departe o noutate istorică. În acest sens, este privită ca exagerată teza cu privire la formarea pieței globale unice, iar nivelurile integrării economice nu ating acest model poate nici atât cât îl atingeau în secolul al XIX-lea. [4, p. 167]

Globalizarea nu este un fenomen recent, cu toate că realitățile din ultimul timp amplifică această senzație în mod deosebit. În această ordine de idei, unii cercetători leagă rădăcinile globalizării de marile descoperiri geografice din secolul al XV-lea, alți autori (Andre Gunder Frank) merg chiar mai departe, asociind fenomenul globalizării cu marile migrații din cele mai vechi timpuri. O altă categorie de cercetători argumentează faptul că economia lumii a fost extrem de fragmentată și descentralizată înaintea secolului al XIX-lea. De la începutul acestui secol lumea intrând într-o perioadă de avânt al globalizării, manifestându-se prin accentuarea circulației libere a factorilor de producție, acest proces însă nu a fost unul absolut deoarece liberalizarea vieții economice mondiale a fost deseori impregnată de apariția unor curente antiglobale, cum ar fi protecționismul comercial. [1, p. 279]

În ultimele decenii ale secolului al XX-lea am asistat la dezvoltarea procesului de adâncire a diviziunii internaționale a muncii și specializării organologice care a generat comerțul cu subansamble. Totodată, s-a remarcat faptul că sporirea comerțului exterior și mondial devansează creșterea producției mondiale. Astfel, datorită acestor tendințe are loc o creștere a coeficientului de dependență a economiilor naționale față de economia mondială și o ascensiune importantă a pieței externe, fapt ce obligă statele să adopte măsuri de liberalizare a comerțului exterior, ajungându-se până la desființarea taxelor vamale.

Rădăcinile istorice ale globalizării se găsesc în procesul complex de internaționaliza-

re, care sub aspectul individual al statelor se dezvoltă sub două direcții în exterior și în interior. Internaționalizarea în interior înseamnă că procesul duce la extinderea utilizării mărfurilor internaționale, a capitalului, serviciilor tehnologiilor, informațiilor în domeniul consumului intern al statului respectiv. Dezvoltarea în exterior este caracterizată prin direcționarea activității economice către piața mondială și expansiunea globală a firmelor prin comerț, investiții și alte aspecte. Principala urmare a acestui proces, de rând cu creșterea interdependențelor dintre țări, este și integrarea spațială și instituțională a piețelor.

Așadar, păreri asupra fenomenului și conceptului de globalizare sunt foarte variate. De aceea, deseori aceasta este identificată cu așa-numita „americanizare” (argumentată prin supremația economică și militară a SUA și a ordinii mondiale postbipolare). O altă categorie leagă termenul de globalizare cu creșterea importanței pieței mondiale ca în cazul hiperglobaliștilor și pe lângă multiplele sensuri pe care le putem întâlni în literatura de specialitate din punct de vedere economic, conceptul poate fi utilizat pentru descrierea unor relații ideologice. În acest caz procesul globalizării este privit ca vector al economiei de piață. [2, p. 280]

Procesul globalizării economice s-a amplificat în ultimele decenii, mai precis, începând cu anii `80 ai secolului trecut, când diferite piețe, în special, cele de capital, tehnologii și mărfuri, dar și a forței de muncă au devenit din ce în ce mai interdependente și integrate în cadrul rețelei complexe a companiilor transnaționale.

Formarea întreprinderilor globale a determinat transferul relațiilor economice de nivel mediu din sfera de gestionare statală către sfera de gestionare transnațională, în acest sens competiția este transferată considerabil dinspre lupta tradițională a statelor pentru dominare teritorială înspre întrecerea acerbă pentru influența firmelor pe piața mondială. Mulți văd în aceste companii un pericol pentru suveranitatea și autonomia statelor naționale, deseori însă polemicile sunt mult prea deplasate prin negarea rolului statului ca actor fundamental a sistemului economic mondial în procesul globalizării. Nu poate fi negat faptul că *„globalizarea economică aduce după sine denaționalizarea economiilor prin instituirea unor rețele transnaționale de producție, comerț și finanțe”*, [3, p. 27] dar nici nu putem afirma cu deplină certitudine că *„guvernele naționale sunt reduse la ceva mai mult decât curele de transmisie pentru capitalul global sau, în cele din urmă, la simple instituții intermediare înghesuite între mecanismele de arie locală, regională și globală...”* [3, p. 27] sau, după cum afirma **Strange**, *„forțele impersonale ale piețelor mondiale... sunt acum mult mai puternice decât statele cărora ar trebui să le aparțină autoritatea politică supremă asupra societății și economiei...”* [3, p. 28]

Concepția transformativistă asupra globalizării susține că, la începutul noului mileniu, globalizarea este forța motrice centrală a transformărilor halucinante ce au loc în societate și în economie și care prin dimensiuni și capacitate reconfigurează societățile și economiile moderne, implicit și ordinea mondială. Aceste puncte de vedere cataloghează globalizarea contemporană fără vreun precedent istoric, iar guvernele și societățile de pe glob trebuie să se adapteze la un spațiu fizic și conceptual în care nu mai există o distincție clară dintre intern și internațional. De exemplu, James Rosenau prin creșterea relațiilor inter - și transstatale definește o „nouă frontieră”, ce presupune extin-

derea spațiului politic, economic, social, în care se hotărăște soarta comunităților. [11, p. 143]

În condițiile aprofundării procesului de globalizare s-au deschis largi perspective și asupra organismelor neguvernamentale care, similar firmelor comerciale, au pătruns în spațiul multinațional sau mondial. Un rol global nou au început să-l joace și organizațiile internaționale cu caracter mai mult sau mai puțin universal, cum sunt ONU, Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială, Organizația Mondială a Comerțului etc. Relațiile între economie, societate, instituții, probleme și gestionarea puterii globale devin tot mai importante, iar scopul și esența globalizării sunt asigurarea finalității sociale a economiei contemporane, Toate acestea presupun și elaborarea unei politici globale a instituțiilor specifice globalizării de genul celor enumerate mai sus.

În concluzie, putem menționa că globalizarea economică îmbracă forme deosebit de complexe, iar accentuarea sa în ultima parte a secolului al XX-lea a adus cu sine o serie de probleme care nu pot fi nici măcar percepute prin prisma instrumentelor științifice clasice, acestea necesitând o nouă abordare și o nouă atitudine care, de cele mai multe ori, trebuie să se delimiteze de subiectivism și ideologizare.

Globalizarea este deci un fenomen contemporan obiectiv, determinat de o serie de factori specifici modernizării și dezvoltării capitalismului, doar că această dezvoltare a căpătat o formă accelerată și extinsă global determinând ceea ce Waters Malcolm numea organizarea capitalismului pe alte baze.

BIBLIOGRAFIE

1. Bari I. Probleme globale contemporane. – Buc.: Editura Economică, 2003.
2. Blanovschi A. Teorii economice moderne și contemporane. – Ch. S. n., (Tipografia „Reclama” S.A.), 2007.
3. Held D. Transformări globale: politică, economie și cultură. – Iași: POLIROM, 2004.
4. Hirst P. Globalization in Question: The International Economy and The Possibilities of Governance. – Cambridge: Polity Press, 1996.
5. <<http://www.globalizarea.com/globalizare-articole-cm01.htm>> (accesat la 24.04.2017).
6. Huntington S. Transnational Organisations in World Politics. // World Politics, vol. XXV, nr. din 21 aprilie 1973.
7. Malcolm W. Globalization. – London: Routledge, 1996.
8. Marin D. „Globalizarea și aproximările ei”, Buc.: Ed. Economică, 2004.
9. Ohnmae K. The End of The Nation State. – New York: Free Press, 1995.
10. Postelnicu G. Globalizarea economiei. – Buc.: Editura Economică, 2000.
11. Rosenau J. Along The Domestic-Foreign Frontier. – Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Recenzent: Stela SPÎNU, doctor, conferențiar universitar

DIMENSIUNEA RELAȚIILOR MOLDO - ROMÂNE ÎN PROCESUL DE ASOCIERE A REPUBLICII MOLDOVA LA UE

Tatiana ROȘCA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of the work is the analysis of the Moldovan-Romanian relations in the process of Moldova's association with the EU. In this article I will talk about the analysis of relations between the Republic of Moldova-European Union; the characteristic of the Republic of Moldova in the process of association under the coordination of Romania; assessment of the prospects of the Moldovan-Romanian cooperation in the context of the Association of the Republic of Moldova to the European Union.

Keywords: *bilateral relationships, bilateral connections, cross-border collaboration, European integration, Republic of Moldova, Romania, academic exchanges, partnership, international symposia.*

România a acordat și acordă sprijin politic, diplomatic și economic Republicii Moldova, venind în întâmpinarea necesităților statului vecin și în sensul amplificării legăturilor Republicii Moldova cu statele dezvoltate, cu organisme europene și euroatlantice. Statele occidentale și reprezentanții diverselor organisme internaționale percep în mod corect și apreciază acest sprijin.

Situația actuală privind ajutorul României de facilitare a procesului de integrare europeană a Republicii Moldova are drept temelie însuși interesul Uniunii Europene pentru această țară. Robert Schuman (1886-1963) și alți fondatori ai comunității europene înțelegeau că procesul de integrare europeană este inadmisibil fără participarea țărilor Europei Centrale și de Est. Fiind conștienți de faptul că la momentul formării comunității țările din această parte a Europei nu puteau participa, ei prevedeau integrarea lor ulterioară. [1, p. 168]

Există, astfel, un interes al Uniunii Europene vis-à-vis de evenimentele din Moldova, lucru des tratat de către „avocatul Republicii Moldova la UE” - România. Acest interes este o parte a politicii speciale pentru țările în curs de aderare și pentru țările vecine ale Uniunii Europene. Una dintre componentele acestei politici se referă și la Republica Moldova.

În sens restrâns, vom menționa că situația politică, economică, socială din Republica Moldova se află permanent în vizorul autorităților UE. Declarațiile președinților în numele UE privind situația în Republica Moldova exprimă poziția comună a Comunității și statelor-membre, inclusiv a României, sunt documente importante în dezvoltarea dialogului Moldovei cu UE - nr. 320.326 din 10 aprilie 1992 de respectare a încetării focului în Transnistria; referitor la rezultatele alegerilor parlamentare și locale; la conflictul transnistrean - deteriorarea situației; desfășurarea referendumurilor, activitatea școlilor moldovenești din regiune; restricțiile privind deplasarea conducătorilor regiunii în țările UE; referitor la abolirea completă a pedepsei cu moartea - nr. 6.326 din 17 iunie 2006 și altele. [2]

Cetățenii Republicii Moldova au legături puternice cu Europa, mulți dintre ei lucrează temporar în statele-membre ale UE, printre care și România. Recunoașterea problematicei cu care se confruntă Moldova și provocările la care este supusă începe să sporească la nivelul UE, Republica Moldova și UE vin tot mai aproape una de alta. [3]

Un document important pentru Republica Moldova îl prezintă „Concluziile Consiliului UE privind relațiile cu Moldova” din 18 februarie 2008 în care se menționează dinamica pozitivă înregistrată în relațiile moldo-comunitare, dar și se menționează, că „eforturi continue sunt necesare în vederea consolidării democrației și statului de drept, respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, libertății mass-media, inclusiv în contextul desfășurării alegerilor parlamentare și consolidării eforturilor pentru combaterea corupției, precum și îmbunătățirea climatului investițional, în special transparența și predictibilitatea cadrului regulatoriu. [4] Din acest punct de vedere, respectarea deplină a Acordului de Parteneriat și Cooperare Republica Moldova – UE și a Planului de Acțiuni din cadrul PEV este de o importanță majoră.

În alocuțiunea lui V. Voronin, ex-președintele Republicii Moldova, la reuniunea șefilor de stat din Europa Centrală din 2 mai 2008, Ohrid, Macedonia, se menționează, că „pentru Republica Moldova, extinderea UE nu este o provocare, ci, mai degrabă, o oportunitate pentru dezvoltarea prosperă a țării și reintegrarea Europei comune. Țara mea a fost și va fi întotdeauna un stat european, care în pofida evoluțiilor istorice a știut să-și păstreze tradițiile culturale și identitatea sa națională distinctă”. Z. Greceanăi, ex-prim-ministrul Republicii Moldova, consideră, că „integrarea europeană nu este privită de noi ca o lozincă declarativă, dar ca un complex de măsuri și reforme pe intern, care vizează toate domeniile vieții social-economice ale țării”. [5, p. 6]

Unii cercetători, examinând procesul de extindere a Uniunii Europene, consideră că acesta are unele avantaje pentru Republica Moldova: [6, p. 4-5]

1. Datorită extinderii Uniunii Europene, va crește importanța acesteia în calitate de partener de comerț. Relațiile comerciale după 2004 includeau prezența Uniunii pe piața internă.

2. Politica agricolă comună a Uniunii Europene, care urmează să fie aplicată și față de noile țări-membre, poate avea ca rezultat reducerea treptată a cantităților de produse agricole. Astfel, s-ar putea înregistra o reducere a importurilor de produse agricole din aceste țări în Moldova și creșterea cererii pentru cele autohtone, care până acum erau insuficient de competitive.

3. Experiența de largire a Uniunii Europene este benefică pentru integrarea eficientă a altor candidați.

4. Largirea Uniunii Europene este bazată pe anumite principii deja stabilite și aplicate, care sunt favorabile perspectivelor de aderare a Moldovei la Uniunea Europeană și anume: a) principiul catch-up, care permite țărilor nou-asociate să ajungă din urmă țările care se pregătesc pentru aderarea la Uniunea Europeană; b) principiul precedent este fortificat de principiul meritelor proprii. Astfel, o țară care depune eforturi importante în domeniul pregătirii pentru aderare și înregistrează rezultate foarte bune, va fi favorizată la luarea deciziilor; c) principiul de evitare a ruperii legăturilor tradiționale între state, în special, între acele care au aceeași cultură, limbă etc. În acest caz, aderarea României la Uniunea Europeană realizată în 2007, a permis motivarea suplimentară pentru acceptarea Moldovei în Uniunea Europeană. Ba mai

mult, susținerea României este esențială pentru argumentarea necesității de includere a țării noastre în structurile europene.

Totuși este cert faptul că România a acordat și acordă, chiar și după aderarea sa la Uniunea Europeană în 2007, sprijin politic, diplomatic și economic Republicii Moldova, venind în întâmpinarea necesităților statului vecin și în sensul amplificării legăturilor Republicii Moldova cu statele dezvoltate, cu organismele europene și euroatlantice. Încercarea internaționalizării problemei transnistrene în cadrul OSCE, în timpul președinției românești din anul 2001, și a mandatelor de Președinte al Adunării Parlamentare a OSCE a lui Adrian Severin, sunt de o importanță majoră pentru Republica Moldova.

România continuă să se pronunțe pentru intrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană, și după aderarea sa, deziderat realizat pe data de 1 ianuarie 2007. Astfel, perspectiva europeană a Moldovei constituie principala temă de discuție dintre reprezentanții elitelor politice ale Moldovei și României. În anul 2008 discuțiile au loc și în contextul Consiliului Uniunii Europene, unde se solicită sprijinul autorităților române pentru elaborarea noului cadru juridic al relațiilor moldo-comunitare. România este dispusă să continue consultările cu partenerii europeni referitor la posibilele variante ale viitorului cadru juridic al relațiilor între Republica Moldova și Uniunea Europeană.

În continuare, vom menționa că în iulie 2012 a avut loc prima reuniune a Comisiei Mixte Interguvernamentale pentru Integrare Europeană Republica Moldova-România. În cadrul reuniunii părțile au discutat atât evoluțiile notabile înregistrate în dialogul Republica Moldova-UE cât și perspectivele extinderii și aprofundării cooperării bilaterale în domeniu. Rolul activ al României de susținere a procesului de extindere a UE și sprijinirea constantă a parcursului european al Republicii Moldova au fost exprimate și prin coorganizarea și coprezidarea celei de-a 6 reuniuni a Grupului pentru Acțiunea Europeană a Republicii Moldova din 25 iunie 2012, ce constituie o platformă eficientă de dialog cu privire la avansarea relațiilor dintre UE și Republica Moldova. Amintim că parteneriatul strategic dintre Republica Moldova și România are la bază Declarația comună privind instituirea unui parteneriat strategic între România și Republica Moldova pentru integrarea europeană a Republicii Moldova din 27 aprilie 2010.

Pe data de 31 martie 2014 s-a desfășurat a doua sesiune a Comisiei interguvernamentale Republica Moldova – România pentru integrare europeană. [7] Comisia a inclus reuniuni în plen și pe grupuri sectoriale de lucru, pe domenii esențiale pentru integrarea europeană a RM: afaceri interne, justiție, integritate, antidiscriminare, agricultură, politici sanitar-veterinare și siguranța alimentelor, armonizare legislativă, cooperare transfrontalieră și dezvoltare regională. Pe fiecare din domenii au fost convenite acțiuni comune, îndreptate spre pregătirea instituțiilor-partenere de la Chișinău în vederea aplicării Acordului de Asociere UE-RM, a cărui semnare este prevăzută a avea loc, cel târziu, în cursul lunii iunie 2014. Acestea includ, între altele, proiecte de armonizare legislativă, de formare a personalului, de consolidare instituțională în baza bunelor practici dezvoltate de instituțiile românești în domeniul integrității, antidiscriminării sau magistraturii. În sfera afacerilor interne, cooperarea se dezvoltă în baza Planurilor de acțiuni sectoriale convenite pe linia combaterii criminalității transfrontaliere, analizei și schimbului de date, migrației și azilului. În domeniul agriculturii și al standardelor sanitar-veterinare, efortul comun este îndreptat spre pregătirea cadrului instituțional de certificare și expertizare în vederea îndeplinirii cerințelor de calitate și de siguranță, pentru creș-

terea exporturilor de produse agroalimentare din Republica Moldova pe piața europeană.

La 4 martie 2015, la București, avut loc a 3-a sesiune a Comisiei Interguvernamentale Republica Moldova - România pentru Integrare Europeană. Reuniunea a fost prezidată de viceprim-ministrul, ministrul afacerilor externe și integrării europene al Republicii Moldova, Natalia Gherman (copreședinte al Comisiei din partea Republicii Moldova) și de ministrul afacerilor externe al României, Bogdan Aurescu (copreședinte al Comisiei din partea României).

În contextul valorificării misiunii EUBAM, România, ca stat de graniță al Uniunii Europene, ar trebui să-și manifeste disponibilitatea de a participa la această nouă etapă, hotărâtoare, de derulare a misiunii EUBAM, aducându-și astfel contribuția la implementarea strategiei de securitate a UE în regiune. [8, p. 13]

Nu în ultimul rând, România, ca țară-membru al UE de frontieră, interesată de a se învecina cu state stabile, democratice și prospere, ar putea încheia un parteneriat special pentru transferul de experiență și know-how în domeniile reformei sectorului de securitate și democratizării instituționale către Moldova și, respectiv, Ucraina, în calitatea lor de țări PEV partenere și vecine.

Republica Moldova este interesată să se integreze în structurile comunitare europene, prin prisma cooperării sale cu România, ținând cont de coerența Uniunii Europene în plan politic, economic și social-cultural, fapt de natură să confere stabilitate [9, p.13]. Aspirația țării noastre de a adera la Uniunea Europeană este expresia identității de valori și idealuri democratice care aparține, prin cultură și civilizație, de spațiul unic european.

Actualmente, integrarea înseamnă pentru Republica Moldova la fel cum înseamnă și pentru România, printre altele, un important aflux de capital, iar pentru actualii membri ai Uniunii înseamnă deschiderea de noi piețe.

În temeiul afirmațiilor de mai sus, este relevantă adoptarea la 06.11.2013 a Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 879 [10], prin care a fost inițiat Programul de cooperare în sensul art. 1 par. 2 al Acordului între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro acordat de România Republicii Moldova, semnat la București la 27 aprilie 2010, care conține Gazoductul Iași-Ungheni ca proiect de colaborare pentru implementarea Acordului în sectorul energetic prin finanțare sau cofinanțare de către România în sensul art. 1 par. 3 din cel de-al doilea Protocol Adițional la Acord, în limita unei contribuții de 5 290 000 euro, efectuat prin schimb de scrisori între miniștrii afacerilor externe ai Republicii Moldova și României.

În perspectiva acordului de asociere Republica Moldova - UE, România ar putea contribui la aprofundarea politicii europene în soluționarea conflictelor înghețate. Astfel, România s-a pronunțat în repetate rânduri pentru necesitatea implicării mai active a comunității internaționale în soluționarea conflictelor înghețate și își propune să utilizeze triplul său statut de țară-membru al NATO și al UE și țară gazdă a trupelor militare americane pentru menținerea acestei problematice pe agenda de politică externă și de securitate a principalilor actori ai vieții politice internaționale. [11, p. 22] Totodată, ea va continua să monitorizeze cu atenție evoluția conflictului din Transnistria – cel mai apropiat de granițele României – și să contribuie activ la identificarea unor soluții viabile bazate pe democratizarea, decriminalizarea și

demilitarizarea regiunii, pe retragerea trupelor și armamentelor staționate ilegal în estul Republicii Moldova și sprijinirea implicării decisive a UE și SUA, ca membri cu drepturi depline, în mecanismul de mediere a conflictului.

La fel, procesul de integrare a Republicii Moldova depinde în mare măsură de calitatea relațiilor sale cu România. Aceste relații trebuie să fie subordonate intereselor fundamentale actuale ale ambelor state. Așa cum integrarea europeană este obiectivul primordial al Republicii Moldova, iar la 1 ianuarie 2007 România a devenit membru cu drepturi depline al Uniunii Europene, în acest context este binevenit dezideratul de-a revedea politica față de România, stat care credem că va fi cel mai credibil promotor al intereselor naționale moldovenești în UE. În acest scop, ar fi cazul, ca Republica Moldova să creeze un cadru juridic bine determinat cu România, bazat pe încredere și respect reciproc.

Scopul strategic prioritar al Republicii Moldova este integrarea în Uniunea Europeană. Din aceste considerente, viitorul relațiilor Republicii Moldova și implicit durata în timp a realizării obiectivului integrării europene, depinde în mare măsură de implicarea autorităților statale. De aceea, în scopul urgentării procesului de integrare europeană se recomandă ca reformarea internă a țării să fie realizată în corespundere cu imperativele de raționalizare a activității politice externe cu prevederile Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană. Pentru realizarea acestui scop este foarte important ca dimensiunea politică să fie puternic sprijinită de reforme pe plan intern. În acest context, s-ar putea propune ca paralel cu eforturile depuse în scopul ajustării la standardele europene, Republica Moldova să-și intensifice colaborarea cu România în cadrul grupărilor economice regionale ca OCEMN, CEFTA.

România, ca stat de graniță al Uniunii Europene, ar trebui să-și manifeste disponibilitatea de a participa la această nouă etapă, hotărâtoare, de derulare a misiunii EUBAM, aducându-și, astfel, contribuția la implementarea strategiei de securitate a UE în regiune.

Moldova, în vederea integrării ulterioare în Uniune, poate învăța multe de pe urma experienței României care deja a aderat, căpătând statut de membru cu drepturi depline al Uniunii Europene, în special, în domeniul agriculturii, unde este necesară reorientarea de la produsele cultivate în mod tradițional la altele, care nu cad sub incidența politicii agricole comune. Un exemplu în acest sens ar fi creșterea de plante etrice și medicinale, care sunt intensive în factorul de muncă, și sunt foarte apreciate în industria cosmetică și farmaceutică, în special în România. Aceasta mai presupune și reînvierea industriei cosmetice și farmaceutice.

Însă, reieșind din ajutorul României privind extinderea Uniunii Europene spre Prut, consideră analiștii politici, riscă să aducă Moldovei și unele dezavantaje:

1. Lărgirea Uniunii Europene va duce mai mult la izolarea Moldovei sub toate aspectele.
2. Lărgirea Uniunii, precum și crearea Uniunii Economice Monetare, duce la intensificarea concurenței. Aceasta va duce la scăderea competitivității produselor moldovenești pe piața Uniunii Europene lărgite.
3. Noii membri, fiind importanți producători agricoli, reduc perspectivele de export ale produselor moldovenești în Uniunea Europeană, politica agricolă favorizând puternic producătorii din interiorul Uniunii Europene. [12]

În concluzie, considerăm că România ca stat-membru al UE de frontieră la Marea Nea-

gră și Marea Baltică, ar putea să pună bazele unui parteneriat special în format 2+2 pentru transfer de experiență în domeniile reformei sectorului de securitate și democratizării instituționale către țările partenere ale Politicii Europene de Vecinătate (PEV) din imediata lor vecinătate, precum este Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Neguță A. Unele aspecte ale relațiilor moldo-franceze în contextul integrării europene. *Moldoscopie* (Probleme de analiză politică), nr.4 (XLIII), 2008. Chișinău: CEP USM, 2008, p. 168.
2. Declarațiile președinților în numele Uniunii Europene privitor la Republica Moldova adoptate în anii 1992-2008. www.eu2008.fr
3. Mizsei K. Reprezentantul UE pentru Republica Moldova „Uniunea Europeană, tot mai preocupată de problemele cu care se confruntă Republica Moldova”, „Flux”, 2007, 12 octombrie, p. 2.
4. Concluziile Consiliului UE privind relațiile cu Republica Moldova din 18 februarie 2008. www.consilium.europa.eu
5. Cuvânt introductiv la conferința de presă cu ocazia împlinirii a 100 de zile de activitate a Guvernului Republicii Moldova. *Buletinul Informativ al Guvernului Republicii Moldova*, nr. 7, 2008, p. 6.
6. Doronin V., Mirajele și realitatea politicii externe a Moldovei independente. *De facto*, 2002, 19 martie, p. 4-5.
7. Digest European. Cea de-a doua sesiune a Comisiei interguvernamentale Republica Moldova – România pentru integrare europeană. În: <http://infoeuropa.md/vizite-in-moldova/cea-de-a-doua-sesiune-a-comisiei-interguvernamentale-republica-moldova-romania-pentru-integrare-europeana>.
8. Prohnițchi E., Gîrneț V. *Reviste culturale – platforme de dialog în țările Europei de Sud-Est*. În: *Contrafort*. An. X, nr.12, decembrie 2013, p. 13.
9. Prohnițchi E. Vectorul european al Republicii Moldova la confluența intereselor externe ale României, Ucrainei și Rusiei. În: *Republica Moldova și Integrarea Europeană. Cooperarea la Pactul de Stabilitate*. Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2003, p. 13.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Programului de cooperare între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României, întocmit prin schimb de scrisori, în sensul art. 1 par. 2 al Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro acordat de România Republicii Moldova, semnat la București la 27 aprilie 2010, nr. 879 din 06.11.2013. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr.252-257.985 din 08.11.2013.
11. Mansoor A., Quillin B. (eds.) *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. - Washington, DC, 2014, p. 22.
12. Moldovan D., Benea E., Chibaș R., Lupu V., Murzac A., *La republique de Moldavie dans la strategie d'elargissement de l'Unione Europene en Sud-Est de l'Europe (dimension economique)*. București: Ed. „Economica”, 2002.

ATELIERUL nr. 3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CÂTEVA ARGUMENTE PRIVIND ORIGINEA RUMÂNEASCĂ A STATELOR DIN GRECIA ANTICĂ/ELADA

Andrei GROZA,
*doctor, conferențiar universitar, prim-prorector
al Academiei de Administrare Publică*

SUMMARY

The author, under the analysis of several written sources in the oldest time, is trying to prove that the states from Ancient Greece/ Elada were of Rumanian origin, namely that all the population there spoke Rumanian language, while Greek language as outdated language was used by a small number of people, only as official language.

Keywords: *origin, Rumanian language, states, Ancient Greece/ Elada.*

Anterior, în câteva expuneri, am vorbit referitor la faptul că limba primară a civilizației umane a fost limba rumână (de la numele zeiței antice Rumâna, adică cea cu fața îmbujorată, cu obraji roșii, sănătoasă, plină de viață, ocrotitoarea nou-născuților și mamelor cu copii mici – *n.n.*).

Totodată, am arătat că anume limba rumână a stat la baza apariției celorlalte limbi și că, în pofida tuturor transformărilor care au avut loc de-a lungul mileniilor, aceasta nu a dispărut așa cum ne-au făcut să credem istoricii și lingviștii până în prezent, dar cu unele modificări și completări se regăsește în limba rumână/română, vorbită astăzi de aproape 25 mln. de oameni.

Tot acolo, am menționat că celelalte limbi utilizate în perioada antică, inclusiv sanscrita, ebraica, greaca și latina, au fost inventate și prezentate drept limbi sfinte, adică **date zei** (cum s-a întâmplat acest lucru, rămâne a fi în continuare un subiect aparte, pentru alte expuneri – *n.n.*). Inițial, acestea, concomitent cu limba rumână, au fost învățate și folosite de un cerc restrâns de oameni, în temple și la palate, mai apoi - de mai multă lume ca limbi oficiale.

Omenii simpli însă, indiferent de regiunea în care locuiau, din statele care făceau parte, au continuat să vorbească limba strămoșească - limba rumână, și această situație a perpetuat până, cel puțin, în a doua jumătate a mileniului întâi al erei noastre.

În acest context, putem vorbi despre originea rumânească a tuturor statelor antice, inclusiv a statelor din Grecia/Elada antică.

Despre faptul că așa-numiții greci/eleni antici (locuitorii Peninsulei Balcanice și ai insulelor care o înconjoară niciodată nu s-au numit pe sine greci. Greci au fost numiți de romani - *n.n.*) din cele mai vechi timpuri au vorbit limba rumână ne mărturisesc destul de multe lucruri.

Izvoarele scrise ne arată că elenii (așa își ziceau cei de pe Peninsula Balcanică - *n.n.*), mi-

grând spre Europa Centrală și de Vest, inclusiv spre Peninsula Apenină, au dat acolo peste comunități care vorbeau aceeași limbă ca și dâșii - rumâna.

Altfel spus, atunci când cei din Troia în frunte cu Enei au venit și s-au așezat cu traiul pe peninsulă, nu au avut nevoie de traducători.

În continuare, vom încerca să examinăm cele formulate în titlul expunerii în baza altor argumente și anume - a celor de ordin lingvistic: numelor de zei și de persoane, denumirilor geografice, denumirilor funcțiilor, altor cuvinte rumânești întâlnite în izvoarele scrise în limba greacă/elenă în cele mai vechi timpuri, dar absente în limba greacă/elenă vorbită atunci și în prezent.

Vom începe cu cuvântul *dor*, care în forma dată și cu conținutul de dorință, nostalgie, dragoste ș. a. m. d., se întâlnește numai în limba rumână/română și de la care își trag denumirea *dorienii*, una dintre cele mai vechi comunități antice, localizată inițial în nordul Peninsulei Balcanice, care la răscrucea secolelor XIII – XII, împreună cu alte comunități de același neam, a coborât spre sud, a ocupat unele regiuni și a fondat mai multe localități/orașe (Corint, Bizanț, Heracleia ș. a.) și state (Sparta, Eghina, Argos ș. a.) [1].

Numele de *dorienii* l-au luat de la *Dor*, feciorul lui *Ellin*, primul strămoș al grecilor/elenilor. [2]

Despre faptul că cuvântul *dor* și atunci însemna dorința de a vedea ceva drag, nostalgie, dragoste pentru cineva ș. a. m. d., ne-o dovedesc prenumele mai multor persoane din acea perioadă, așa ca Apollodor, arhont în Atena în anul 430/429 î. e. n., Apollodor din Atena (180 – 120 î. e. n.), scriitor, Afinodor (sec. IV – III î. e. n.), sculptor, Afinodor Cananit (74 -7 î. e. n.), filosof, Diodor Cron, filosof din secolul al IV-lea î. e. n., Diodor din Sicilia (90-30 î. e. n.) ș. a.

Aici cuvântul - component *dor* nu însemna nimic altceva decât dorit, adică dorit de zeul Apollo, dorit de zeița Atena, dorit de Dumnezeu.

Codru - așa era numele ultimului rege al Atenei (sec. IX î. e. n.) care se trăgea din neamul dorienilor. [3]

Acesta, ca să-și salveze orașul și pe concetățenii/supușii săi, și-a jertfit propria viață, fapt prin care a rămas în memoria oamenilor din Grecia/Elada până, cel puțin, în secolul al IV-lea al e. n. (până când sanctuarul închinat acestuia, în urma adoptării creștinismului, a fost demolat - *n. n.*).

Printre urmașii regelui Codru au fost: Solon, Pisistrate, Platon ș. a. (lucru recunoscut în izvoarele scrise în vechime - *n. n.*).

Cuvântul *codru* în forma dată și cu conținutul de pădure mare, deasă, bătrână, se întâlnește numai în limba rumână/română.

Zeu - (în limba greacă/elenă veche scris ca Zeus, în limba greacă/elenă modernă - ca Dias) zeul suprem al grecilor/elenilor antici, zeul tuturor zeilor și al oamenilor.

După cum ne vorbesc mai mulți istorici antici, numele *Zeu* provine de la cuvântul *zi* care însemna/înseamnă lumină. [4]

Astfel, omenii care se închinau lui *Zeu*, se închinau luminii - luminii zilei. Cuvântul *zi* în forma dată și cu sensul de lumină se întâlnește numai în limba rumână/română.

Rea (în limba latină Rhea, greaca/elena veche - Rea), așa erau numele purtate de soția titanului Cronos, mama lui Zeu (Zeus) și mama gemenilor Romul (Romulus) și Rem (Remus), fondatorii Romei. [5]

Prima a fost numită *Rea* fiindcă, după cum mărturisesc unele izvoare scrise în vechime, era îngâmfată și grosolană, iar a doua - pentru că, fiind preoteasă, a încălcat interdicția de a avea relații cu un bărbat (legenda spune că acesta a fost zeul Marte, iar copiii născuți au fost Romul și Rem - *n. n.*).

Numele Rea provine de la cuvântul *rea/rău* care în forma dată și cu sensul de persoană cu însușiri negative exista numai în limba rumână/română.

Nireu/Nereu - unul dintre cei mai venerați zei ai apelor din Grecia antică. Era considerat zeul stihiei apelor, bun la suflet, înțelept, iubitor de dreptate. *Nireu/Nereu* asigura marinarilor călătorie liniștită. [6]

Numele *Nireu/Nereu*, după cum se vede, după sens, provine de la cuvintele *nu rău*, care în forma dată și cu sensul de bun se întâlnește numai în limba rumână/română.

Dorita – în limba greacă/elenă *Dorida*, soția zeului *Nireu/Nereu*. *Dorita* de la rumânescul *Dor*.

Fetița - în limba greacă/elenă - Fetida, fiica lui *Nireu/Nereu* și a *Doritei*.

Fetița, cuvânt curat rumânesc.

Talia, nume de femei, întâlnit destul de des în acea perioadă. De exemplu: *Talia* - fiica lui *Nireu/Nereu*, *Talia* - fiica lui *Zeu*, *Talia* - fiica lui *Helios*.

Cuvântul rumânesc/românesc *Talia* cu sensul de parte a corpului omenesc, grad de dezvoltare intelectuală, în limba greacă/elenă are o altă formă.

Perdica - nume destul de cunoscut în Grecia/Elada antică.[7]

Perdica I (sec. al VIII-lea î. e. n.), fondatorul vechii Macedonii,

Perdica II (450/440 - 413 î. e. n.), rege al Macedoniei,

Perdica III (365 î. e. n.) - 359 î. e. n.), rege al Macedoniei,

Perdica, sora legendarului sculptor și arhitect *Dedal*,

Perdica (365 î. e. n. - 321 î. e. n.), **comandant** în armata lui *Alexandru Macedon*.

Cuvântul *perdica* în forma dată și cu sensul de obiect confecționat din pânză, stofă, dantelă etc., care se atârna la ferestre și la uși, se întâlnește numai în limba rumână/română.

Temuta (în greacă - *Temida*, *Temis*) - zeița normelor morale și sociale. Era reprezentată cu ochii legați, cu o spadă - într-o mână și un cântar - în alta. *Temuta* de la rumânescul a se teme (în limba greacă/elenă acest cuvânt are altă formă - *n. n.*). *Temuta* însemna că de ea, de regulile pe care ea le apără, trebuie să se teamă și să le respecte toți oamenii. Cuvântul *Temuta/Temida* este cunoscut și utilizat încă în perioada miceniană (1550 - 1175 î. e. n.).

Achilles – feciorul *Fetiței* (*Fetidei*), nepotul zeului *Nireu/Nereu*. Legendarul erou care a participat la războiul troian. Abia născut, *Achilles* a suferit o arsură grea la buze din care cauză, atunci, nu a putut suge sânul mamei. Ca orice copil el încerca însă nu putea, din care cauză mai mult îl lingeă. [8]

Văzând acest lucru, ceilalți din jur l-au poreclit *Lingheron* (așa a fost scris în limba greacă/elenă - *n. n.*), adică cel care linge. Cuvintele *a linge*, *lingere* în forma dată și în sensul dat nu există în limba greacă/elenă. Ele existau în limba rumână, limba populară în care vorbeau toți grecii/elenii.

Omer/Homer - poet, căruia i se atribuie scrierea poemelor *Iliada* și *Odissea*. A trăit în secolele IX-VIII î. e. n. Numele *Omer/Homer* provine de la cuvintele rumânești *om* și *erou*. Cuvântul *om* în forma dată și cu sensul de ființă socială superioară, în limba greacă/elenă nu există. Cuvântul *erou* este un cuvânt foarte vechi și se întâlnește, practic, în toate limbile, din care considerente avem tot dreptul să afirmăm că și acesta este de origine rumânească.

Drac (în greacă *Dracon/Dracont*), legiutor. În anul 671 î. e. n. a alcătuit primele legi scrise pentru atenieni. Acestea fiind foarte aspre, au fost supranumite/poreclite *legi draconice*. Cuvântul *drac* în forma dată și cu sensul de ființă imaginară, întruchipare a spiritului rău, diavol, necuratul, satana, se întâlnește numai în limba rumână/română.

Foc/Foca (în greacă - *Focos*) – 1) erou din *Beoti*; 2) nepotul zeului *Nireu/Nereu*, despre care se vorbește în *Iliada* și *Odissea*; 3) strateg (398-318 î. e. n.), ales strateg de 45 de ori și feciorul său *Foc*; 4) împărat bizantin (602 – 610); 5) *Nichifor II Foca* (912 – 964), împărat bizantin.

Cuvântul *foc* în forma dată și cu sensul de ardere cu flacără nu există în limba greacă/elenă, el se întâlnește numai în limba rumână/română.

Demarat: 1) Demarat din Corint (Grecia), mort în anul 631 î. e. n., tatăl regelui roman Tarcviniu cel Bătrân; 2) Demarat, rege al Spartei 515 – 491 î. e. n.

Demarat - de la cuvântul *a demara* care în forma dată și cu sensul de a pune în mișcare, a porni, a începe, a iniția ș. a. m. d. se întâlnește numai în limba rumână/română.

Arat: 1) Arat (310 – 245 î. e. n.), poet grec/elen din Sob; 2) Arat din Sikion (271-231 î. e. n.), om de stat. Cuvântul *arat* în forma dată și cu sensul de brăzdare a pământului cu plugul pentru însămânțare, se întâlnește numai în limbile rumână/română.

Zoilă/Zoila, filosof și orator. A trăit în secolele IV- III î. e. n. [9]

Zoilă/Zoila îi critica pe toți cei care scriau în acele timpuri, în majoritatea cazurilor neîntețmeiat, utilizând cuvinte destul de tăioase și dure.

Din cauza atitudinii ironice și batjocoritoare față de Omer/Homer mai era poreclit „Biciul lui Omer/Homer”.

A fost poreclit *Zoilă/Zoila* pentru caracterul lui certăreț și scandalos

După cum se observă destul de ușor, porecla *Zoilă/ Zoila* se trage de la cuvântul *zoi/zoeie* care în forma dată și cu sensul de apă murdară (adică pe care o turna acest critic peste capul altora – *n. n.*) se întâlnește numai în limba rumână/română.

Clit: 1) ostaș în armata lui Alexandru Macedon.

2) Euclid (435 î. e. n. - 365 î. e. n.), filosof din Megara.

3) Euclid (325 î. e. n. - 265 î. e. n.), matematician din Alexandria.

4) Euclid (227 - 221), rege din Sparta.

Cuvântul rumânesc/românesc *clit* în forma dată și cu sensul de grămadă, mult, mare, puternic nu se întâlnește în limba greacă/latină.

Eu (substantiv neutru), ceea ce arată individualitatea, personalitatea cuiva.

Se întâlnea des în combinaire cu alte cuvinte rumânești/românești (populare – *n. n.*) sau grecești/elene (oficiale – *n. n.*) și formau, ca regulă, nume/prenume.

În continuare, aducem doar câteva exemple de nume/prenume alcătuite din substantivul neutru *eu* și alte cuvinte rumânești/românești care lipsesc în limba greacă/elenă: Eudor (eu+dor), Eucarp (eu + carp), Euclid (eu + clit = puternic), Eulampie (eu + lampă = lumină), Eumel (eu + mel), Euridica (eu + ridica), Euripide (eu + repede), Europa (eu + a ropăi), Eustrat (eu + strat = ostaș).

Apella – așa se numea adunarea populară din Sparta la care participau numai bărbații și la care, inițial, se examinau toate problemele comunității, inclusiv alegerea conducătorilor de toate rangurile. [10]

Candidatul la o funcție sau alta trecea prin fața adunării, iar participanții își manifestau susținerea sau nesusținerea prin strigăte. Se considera ales cel care era aclamat mai puternic.

Cuvintele rumânești *a apela* și *apelat* cu sensul de a striga și strigăt în forma dată și cu sensul dat în limba greacă/elenă nu exista.

Eponim (în limba greacă - eponimos), așa era numit unul din cei zece arhonți (conducători) cu numele cărora erau numiți anii (în anul când arhonte era .../anul lui ...ș. a. m. d.). [11]

Cuvântul *eponim* reprezintă o formă prescurtată a sintagmei rumânești - *el pune nume*. Într-o astfel de formă aceasta nu există în nicio altă limbă. Făt, cuvânt cunoscut încă din epoca lui Omer/Homer (sec. IX î. e. n.), cu sens de bărbat tânăr, fără neam, sărac, dar liber. [12]

Către secolul al VII î. e. n. *feții* alcătuiesc o pătură socială destul de numeroasă, iar în secolul al IV - lea î. e. n., aceștia beneficiază de acces la unele funcții de stat.

Pe parcursul timpului, sunt cunoscute diferite funcții ocupate de *feți* printre care: afeții, fesmofeții - membri ai instanțelor de judecată, atlofeții - funcționari cu dreptul de a numi persoanele ce urmau să efectueze liturghiile ș. a. Numele de *făt* în componența denumirilor unor

funcții se întâlnește până la mijlocul secolului al XV-lea, până la cucerirea Constantinopolului de către turci. Printre acestea cea mai înaltă se considera cea de *logofăt*, preluată și utilizată în cnezatele medievale rumânești mai multe secole la rând.

Cuvântul *făt* în forma dată și cu sensul de tânăr, bărbat tânăr, lipsește în limba greacă/elenă.

Existența acestui cuvânt în secolul al IX-lea î. e. n. ne permite să afirmăm că tot de atunci, din acea perioadă sunt utilizate și celelalte cuvinte din această grupă, așa ca: *fată*, *fetița*, *fiu*, *fică*, *fecior*, *a fâta* ș. a.

Cuvintele *triumf*, *triumfal*, *triumfător* ș. a. din această familie, alcătuite din două cuvinte rumânești *trei* și *fală* au fost folosite pentru prima oară în Grecia antică în cele mai vechi timpuri și apariția lor este legată de numele lui Dionisie, zeul vegetației, vinului, veseliei și fertilității.

Acesta, după cum ne spun vechile legende, după o expediție militară, de trei ani, efectuată cu succes în India, reîntors în Grec, a propus ca în cinstea victoriei obținute acolo, la fiecare al treilea an, să fie organizate festivități, distracții și competiții sportive.

Cu timpul, acest procedeu trienal, în timpul căruia oamenii îl glorificau, îl slăveau pe Dionisie, iar acesta se lăuda, se fălea cu victoria obținută, a condus la îmbinarea cuvintelor *trei* și *fală/a fâli* și nașterea/apariția noilor cuvinte *triumfal*, *triumfător*, *triumf*, *triumfalnic* și altele asemănătoare.

Exemplul lui Dionisie a fost urmat de alți conducători militari și de alte state. Aceștia au început a sărbători *triumfurile* anual sau chiar după fiecare victorie obținută.

Au reușit mult în organizarea triumfurilor romanii, care, odată cu trecerea anilor, acumulau tot mai multe și mai multe victorii.

Așadar, *triumf*, *triumfal*, *triumfător*, *triumfalnic* și toate celelalte cuvinte de acest gen au apărut în urma îmbinării cuvintelor *trei* și *fală/a fâli*, unde, dacă nu dorim să acceptăm că ambele, apoi, cel puțin, a fâli este de proveniență românească/rumânească, fiindcă acesta în forma dată se întâlnește numai în limba română/ rumână.

Sparta, la început oraș - stat, mai apoi stat în Grecia antică (secolul al IX-lea î. e. n. - mijlocul secolului al II-lea î. e. n). Denumirea provine de la cuvântul *spart/spartă* care în forma dată există numai în limba română/română.

Maraton, localitate din Grecia antică, unde în anul 490 î. e. n. grecii/elenii obțin victorie asupra perșilor și de la care provine denumirea disciplinei din atletica ușoară – Maraton, alergare la distanța de 42 km 195 metri.

Cuvântul *Maraton* provine de la rumânescul *mărar* (localitatea era amplasată într-o vale, în care creștea foarte mult mărar - *n. n.*). Mărar - plantă erbacee aromatică, folosită drept condiment, care era foarte răspândită în acea regiune.

Mai multe insule din jurul Peninsulei Balcanice în perioada Greciei antice au avut denumiri rumânești/românești, care se mai întâlnesc și azi, așa ca: Lemnos (de la *lemn*), Delos (de la *deal*), Creta, Keia, Amorgos (de la *amurg*), Milos (de la *milă/miloasă*), Antimilos (de la *antimilă/nemiloasă*), Cipru (în perioada cea mai veche numită *capra*), Carpatos (numirea inițial *Crapata*), Marmara (de la combinația de cuvinte *mare mare*, adică cea mai mare dintre celelalte care o înconjoară), Halkida (de la *halcă*).

Din cauza cerințelor înaintate față de asemenea materialele, ne vom opri aici, convinși fiind că și aceste exemple permit de a dovedi că populația din Grecia antică vorbea limba română, limba greacă/elenă rămânând a fi o limbă oficială, în cea mai mare parte necunoscută oamenilor simpli.

BIBLIOGRAFIE

- 1 Дорийцы. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
2. Эллин. În :<https://ru.wikipedia.org/>
3. Кодр_(мифология). În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
4. Зевс. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
5. Рея_(мифология). În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
6. Нирей. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
7. Пердика. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
8. Ахилл. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
9. Зоил. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
10. Апелла. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
11. Эпоним. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
12. Феты. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

DESCENTRALIZAREA – PRINCIPIU FUNDAMENTAL ÎN CADRUL REFORMEI ADMINISTRATIV–TERITORIALE

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Administrative-territorial decentralization based on local autonomy is the fundamental principle of administrative-territorial organization of the State, consisting of recognized right of administrative territorial units to self administration, in order to meet their own needs, much faster depending on the specific existing problems and without the intervention of the central power.

În contextul actual se discută tot mai des despre reforma sistemului administrativ. Este dificil însă să vorbim despre o reformă a sistemului de administrație publică locală în absența descentralizării.

Aplicarea principiilor de descentralizare și de desconcentrare conduc la un sistem administrativ și la instituții ale administrației publice capabile să ofere o mai mare transparență și responsabilitate, respectul pentru guvernarea legii, strategii solide pentru eradicarea sărăciei și rezolvarea altor probleme.

Suntem de părere, că a califica un anumit sistem ca fiind descentralizat sau centralizat înseamnă să stabilim ce tipuri de raporturi există între autoritățile de la centru, pe de o parte, și cele din teritoriu, de cealaltă parte. În teoria dreptului administrativ există mai multe sisteme de administrare: un sistem centralizat și un sistem descentralizat, după cum elementul preponderent este factorul central sau local. Între acestea există și o serie de sisteme intermediare: desconcentrarea, sistem în care autoritățile locale, deși dispun de importante puteri, nu sunt alese, ci numite de la centru și tutela administrativă, care presupune existența unui drept de control al autorităților centrale asupra administrației publice locale descentralizate.

Administrația publică din orice stat nu va putea să-și rezolve sarcinile care îi sunt stabilite numai de la nivelul unor organe administrative centrale, în mod necesar acestea vor trebui să fie dispuse pe întreg teritoriul țării. În acest context, descentralizarea semnifică acea organizare administrativă care admite colectivităților umane (sau serviciilor publice) să se administreze ele însele. Descentralizarea apare, astfel, ca un regim administrativ opus centralizării, autoritățile locale nu mai sunt subordonate ierarhic celor centrale, ci au o anumită autonomie, iar actele lor nu vor mai putea fi anulate de autoritățile centrale, deși statul își rezervă un drept de control asupra activității acestor autorități. Autonomia locală este un principiu fundamental de funcționare a colectivităților locale și presupune rezolvarea intereselor locale de către autoritățile reprezentative din unitățile administrativ-teritoriale. Acest principiu este consacrat atât de actele internaționale, cât și de legislațiile interne ale fiecărui stat.

Prin descentralizare se renunță la o structură administrativă ierarhizată și unificată și se acordă o anumită autonomie autorităților locale, care vor avea dreptul de a exercita competențe în unele probleme legate de comunitatea locală.

Totuși importantă este nu simpla existență a unor structuri descentralizate ale statului, ci, mai ales, modul în care autoritățile au reușit un transfer de resurse către autoritățile locale, pentru ca acestea să poată funcționa eficient. Principiile la care s-a făcut referire sunt chemate să asigure buna

funcționare a autorităților publice locale, dezvoltarea dinamică în domeniile economic, social, cultural etc. ale colectivităților locale. De asemenea, principiile enunțate urmează să asigure respectarea drepturilor și libertăților locuitorilor unităților administrativ-teritoriale și să stăvilească ingerința puterii centralizate.

Aplicarea principiilor descentralizării și desconcentrării au o influență importantă asupra activității administrației publice locale, în contextul europenizării administrațiilor și a însușirii valorilor europene, valori ce susțin democrația directă, statul de drept, cu atât mai mult cu cât majoritatea statelor europene și-au exprimat dorința de apartenență la aceste valori europene.

Deci să realizezi și să menții o guvernare democratică într-o anumită societate este un lucru dificil, fapt recunoscut în știința politică, a cărei istorie pornește încă de la cuvintele lui Aristotel, conform căruia **„scopul unui stat este să fie, în măsura posibilului, o societate de egali”**.

În ultimele decenii doctrina administrativă se bazează pe trei principii fundamentale, care stau la baza organizării administrației publice, respectiv teritoriale, în funcție de raportul care există între autoritățile centrale și locale:

- **principiul centralizării;**
- **principiul descentralizării;**
- **principiul desconcentrării.**

Descentralizarea și desconcentrarea fac obiectul unor serioase divergențe, polemici și eforturi în statele din întreaga lume. Din această perspectivă descentralizarea este un efort de lungă durată, care solicită acțiuni sistematice de cunoaștere a instituțiilor, a politicilor publice și a percepției actorilor locali și regionali asupra fenomenului de ansamblu al descentralizării. Descentralizarea este un principiu constituțional și un instrument de evaluare a gradului de autonomie locală, financiară, patrimonială și administrativă.

Autonomia locală este principiul fundamental care guvernează și, totodată, stă la baza dezvoltării administrației publice locale, fiind un element component al „principiilor democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei”, care prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii. [1, p. 37] I. Vida considera că autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative. [2, p.53]

Cuvântul „autonomie” înseamnă în limba greacă veche (auto - singur, independent, iar nomos - lege) libertatea de a guverna prin propriile sale legi. Constituțiile statelor lumii acordă un loc primordial principiului autonomiei locale, care se află la baza organizării și funcționării autorităților administrației publice locale. Autonomia locală presupune rezolvarea unor probleme locale de către autoritățile administrative locale.

Așadar, putem spune că între principiul descentralizării administrative și cel al autonomiei teritoriale locale nu există diferențe de conținut, „descentralizarea fiind o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale, la baza descentralizării aflându-se ideea unei anumite autonomii locale”. [3, p.104] Principiul autonomiei locale dă dimensiune și sens descentralizării administrative, făcând posibilă stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale și organelor de conducere ale acestora, în raport cu administrația centrală.

Descentralizarea administrativ-teritorială pe baza autonomiei locale reprezintă principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat, constând în dreptul recunoscut al unităților administrativ-teritoriale de a se autoadministra pentru a-și satisface propriile nevoi, mult mai rapid, în funcție de specificul problemelor existente și fără a fi necesară intervenția puterii centrale.

În regimul descentralizării administrative este recunoscută personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale, precum și existența unor autorități publice care le reprezintă și care nu fac parte din sistemul ierarhic subordonat centrului, dar care sunt supuse unui control special de tutelă. [4, p.145]

În spațiul european descentralizarea administrativă și dezvoltarea autonomiei locale au devenit preocupări majore ale societății. Se impune a fi precizat faptul că descentralizarea este un proces de dezvoltare și de abordare a schimbării pe termen lung. Termenul include procedeul de democratizare și implicare a oamenilor în propria lor dezvoltare pentru obiectivul final al descentralizării, care este de a transforma viața oamenilor și de a eradica sărăcia prin acordarea de puteri politice administrative și financiare oamenilor, astfel încât ei să-și poată controla în mod eficient propriul lor destin și astfel să transforme întregul proces într-unul viabil. Descentralizarea nu se face dintr-o dată, ci este un proces de dezvoltare și de administrare a schimbării pe termen lung.

Democrația la nivelul unei unități administrativ-teritoriale presupune în mod obligatoriu autonomie locală, descentralizare administrativă și eligibilitatea autorităților publice locale. [5, p.115]

Putem spune că rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși, astfel încât rezolvarea problemelor se face pe plan local de către structuri care își exercită atribuțiile în mod autonom, însă în limitele legii.

În concepția franceză, exigențele unității naționale conduc la o interpretare restrictivă a descentralizării, aceasta fiind considerată, în final, un „mijloc de luptă” contra puterii centrale. [6, p.122]

În concepția engleză însă descentralizarea este înțeleasă într-un sens larg, acela de autoadministrare („self government”). Libertatea unității administrative locale de a decide și acționa pe baza propriei inițiative și responsabilități constituie caracteristica esențială a guvernării (administrației) locale.

Pentru a exista, descentralizarea ca realitate administrativă este necesară schimbarea conceptuală, deci a sistemului administrativ în ansamblu pentru a asigura distribuția rațională a competențelor la niveluri de decizie cât mai apropiate de locul unde acestea se execută. [7, p.149]

Atunci când vorbim de descentralizare teritorială, trebuie să avem în vedere recunoașterea unei autonomii colectivităților teritoriale locale, care pe baza autonomiei locale se administrează pe ele însele. Descentralizarea este de natură să asigure realizarea principiului autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale alese de colectivitățile locale funcționând autonom, nesubordonându-se ierarhic autorităților centrale. Descentralizarea ține și de o bună guvernare. Într-o ultimă analiză se așteaptă ca guvernele centrale și locale să fie parteneri locali în procesele de dezvoltare.

Așadar, descentralizarea este un sistem ce are la bază cunoașterea interesului local, diferit de cel central, localitățile dispunând de structuri organizatorice, funcționale și materiale, consacrate realizării interesului local.

În esență, gradul descentralizării administrative depinde de:

- numărul serviciilor publice date în competența autorităților publice locale [8, p.160], cu cât numărul acestora este mai mare cu atât va fi mai mare descentralizarea și, invers, cu cât numărul acestor servicii publice va fi mai mic, cu atât și descentralizarea este mai mică;

- modul în care sunt organizate autoritățile publice locale și raporturile lor cu cele centrale, autoritățile locale pot fi alese, caz în care descentralizarea este mai mare sau pot fi numite de autoritățile centrale, caz în care descentralizarea este mai mică. În cazul în care autoritățile locale sunt alese, poate exista condiția ca ele să fie confirmate de autoritățile centrale, caz în care descentralizarea suferă o îngădire; [9, p. 82]

- forma în care se exercită controlul special efectuat de autoritatea centrală, atunci când privește numai legalitatea actelor emise de autoritatea locală, descentralizarea este mai mare, iar atunci când controlul se referă și la oportunitatea lor, descentralizarea va fi mai mică.

Putem considera că principalul scop al descentralizării este de a realiza interesul local de către

autoritățile alese de comunitățile locale, care sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor.

Mai important, descentralizarea contribuie la crearea capacității de asumare a responsabilității la nivel local. Îmbunătățiri reale și de durată pentru diminuarea sărăciei vor avea loc doar dacă autoritățile locale îi vor implica pe cetățeni în problema folosirii resurselor și vor fi responsabile în fața lor pentru deciziile luate și rezultatele aferente. Sistemul administrativ descentralizat acordă atribuții largi pentru organele inferioare; colectivitățile locale, de regulă, au în fruntea lor autorități alese; puterea de decizie aparține în majoritatea cazurilor acestora.

În esență, obiectivul final al descentralizării ar trebui să fie întărirea capacității autorităților locale de a oferi servicii cetățenilor.

Descentralizarea este procesul combinat al:

(1) transferului de autoritate/responsabilitate administrativă în interiorul aceleiași structuri administrative;

(2) transferului de autoritate/responsabilitate către structuri ale administrației locale. Transferul de autoritate/responsabilitate se referă la domeniul planificării, la adoptarea deciziei (finanțe, fiscalitate), la responsabilitățile legale (emitere de regulamente, hotărâri locale) și la managementul serviciilor publice pentru care se face transferul.

Realizarea descentralizării administrației va avea următoarele implicații:

a) soluționarea mai rapidă, în funcție de specificul și resursele locale, a problemelor din fiecare unitate administrativ-teritorială;

b) serviciile publice locale sunt organizate, coordonate și conduse de autoritățile locale în concordanță cu nevoile locale;

c) operativitatea deciziei, care nu mai necesită aprobări de la centru;

d) resursele materiale, financiare și umane pot fi utilizate cu mai mare eficiență și ghidate pentru a răspunde unor nevoi prioritare, pe care autoritățile locale le cunosc și le simt mai bine decât autoritățile centrale;

e) aleșii răspund în mod direct în fața corpului electoral;

f) permite promovarea managementului participativ în gestionarea intereselor fiecărei colectivități locale. [10, p.43]

Deși nu este un sistem de organizare și funcționare perfect, descentralizarea administrativă și-a dovedit eficiența în toate statele cu democrație dezvoltată și economie de piață în care a fost aplicată, motiv pentru care trebuie promovată și aplicată, însă acest principiu al administrației locale nu trebuie să afecteze caracterul național și unitar al statului, organizarea și funcționarea administrației desfășurându-se în baza legii și în vederea executării prevederilor acesteia, existând un echilibru între autoritățile locale și cele centrale. Oricât de largă este autonomia și deci competența autorităților alese de a rezolva problemele sociale, aceste autorități desfășoară o activitate în cadrul unui stat (unitar) și nu în afara acestuia.

Din cuprinsul Cartei autonomiei locale se desprind elementele componente ale descentralizării administrative, pe baza principiului autonomiei locale [11, p. 155], fiind necesar, pentru înțelegerea particularităților descentralizării să subliniem elementele de bază ale aplicării acestui principiu: în regimul descentralizării administrative, este recunoscută personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale, precum și existența unor autorități publice care reprezintă și care nu fac parte din sistemul ierarhic subordonat centrului, dar care sunt supuse unui control special (tutelă administrativă). [12, p. 243]

În acest sens elucidăm:

1) Existența unei colectivități teritoriale locale, care să aibă interese și cerințe specifice față de interesele colectivității naționale.

Descentralizarea administrativă pe baza autonomiei locale se face în legătură cu existența unor colectivități sociale locale, constituite în cadrul unităților administrativ-teritoriale ale statului.

Astfel, statul încetează să mai fie singura colectivitate teritorială recunoscută.

Colectivitățile teritoriale locale sunt persoane morale de drept public, având nevoile și interesele locale ce sunt legate de specificul colectivității respective și se disting de nevoile generale ale colectivității naționale.

Colectivitățile teritoriale locale sunt persoane morale de drept public politico-teritoriale, având capacitate de drept public proprie și interese publice proprii distincte de interesele publice ale statului. Statul nu poate să soluționeze, prin mijloacele de care dispune și în condiții de operativitate și eficiență, ansamblul acestor nevoi și interese. De aceea, statul prin reglementări legale este cel ce stabilește care dintre probleme vor fi de competența serviciilor publice statale și care vor intra în sfera de competență a autorităților locale.

2) Recunoașterea responsabilității colectivităților locale în gestionarea nevoilor specifice, precum și existența unor resurse proprii.

Colectivitățile locale ar trebui să dispună de autorități administrative proprii pentru satisfacerea intereselor publice, precum și de mijloace materiale, financiare și umane necesare, care să fie puse la dispoziția lor și pe care să le gestioneze.

Problemele specifice locale, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, nu sunt stabilite de respectivele colectivități, ci prin lege. Pentru existența autonomiei locale este necesar ca gestiunea problemelor specifice colectivităților locale să fie rezolvate de aceste colectivități locale. Existența nevoilor și intereselor locale presupune și existența unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum ar fi patrimoniul propriu, un corp de funcționari care să gestioneze treburile publice, o anumită autonomie financiară care se bazează pe existența unui buget propriu.

Principiul autonomiei locale nu este numai un concept teoretic și nu are un conținut abstract. El are un suport material, care se exprimă prin acțiuni practice, concrete. Colectivitățile locale au la dispoziție, în proprietate sau administrare un patrimoniu (terenuri, clădiri, utilaje diverse etc.), precum și resurse, alcătuind domeniul public sau privat al acestora, și cu ajutorul cărora rezolvă problemele. Subliniem faptul că aceste probleme sunt distincte de cele ale statului. De altfel, autonomia locală fără existența acestui fundament material și fără libertatea de a-l gospodări potrivit nevoilor proprii, ar însemna doar afirmarea unui principiu pur teoretic, fără conținut și fără relevanță pe planul acțiunilor practice. [13, p.12]

3) Colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii, autonome față de stat, alese de către cetățenii ce o compun.

Așadar, organele de conducere trebuie să fie locale și să existe autonomie față de organele centrale ale administrației publice. Autoritățile locale, cărora colectivitatea locală le va încredința administrarea treburilor sale publice sunt cele care soluționează problemele specifice.

Ele nu sunt numite, nu se subordonează și nu pot fi revocate de administrația statului, în consecință administrația publică își pierde caracterul unitar, ea fiind formată din administrația statului și administrația colectivităților locale. Pentru a ne găsi în situația descentralizării administrative, este necesar ca aceste autorități locale să fie reprezentantele colectivităților locale. Astfel, autoritățile reprezentative vor fi desemnate prin vot universal în urma unor alegeri libere, desfășurate în unitățile administrativ-teritoriale. Așadar, puterea autorităților reprezentative nu vine de la centru, ci de la corpul electoral local, pe cale de alegere.

În acest scop este necesară stabilirea unor atribuții distincte pentru autoritățile alese, așa încât ele să poată decide singure în rezolvarea problemelor locale. Pentru rezolvarea operativă a treburilor locale este necesar ca organele administrației publice să dispună de o competență care să le

confere autonomia față de organele centrale ale administrației publice.

Autonomia locală conferă autorităților publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt în mod expres în competența altor autorități publice.

4) Supravegherea activității colectivității locale de către autoritățile puterii executive, controlul administrativ de legalitate (existența tutelii administrative).

Descentralizarea nu poate fi concepută, cel puțin, în statele unitare fără existența unui control din partea autorităților centrale ale statului.

Autonomia locală nu înseamnă însă dreptul unei colectivități locale de a se guverna singură în orice problemă apărută și nu presupune independența autorităților administrației publice locale față de autoritățile centrale ale puterii executive. „Colectivitățile locale sunt integrante material (teritorial) și juridic statului suveran, care le asigură autonomia necesară gestionării treburilor lor specifice, dar numai în măsura în care aceasta se integrează în ordinea juridică a statului”. [14, p. 20] Spațiul de influență al autonomiei locale nu admite intervenția administrației de stat, lăsând loc doar unui control de legalitate a actelor administrației publice locale, de conformitate a lor cu principiile constituționale.

Numit tradițional „control de tutelă” el poate fi exercitat atât de funcționarii sau autoritățile administrației de stat, cum este cazul în Franța și Italia, cât și de judecători, cum se întâmplă în Marea Britanie. [15, p.128] Cu alte cuvinte, autonomia nu înseamnă independența organelor administrației locale față de organele centrale, de aici reieșind necesitatea exercitării unui control pe care îl realizează puterea executivă asupra autorităților publice ale administrației locale. Tutela administrativă este o instituție a dreptului public în baza căreia o autoritate centrală a administrației publice are dreptul de a controla autoritățile administrației publice locale, organizate pe baza principiului descentralizării.

Autoritățile locale răspund politic, în fața celor care le-au ales, dar și juridic în fața statului, aceasta presupune exercitarea unui control de stat (tutelă administrativă) asupra legalității activității autorităților locale autonome. Tutela administrativă se exercită, spre deosebire de controlul ierarhic, doar în cazurile prevăzute expres de lege, numai de organele indicate expres de lege, și privește doar legalitatea actelor administrative, nu și oportunitatea acestora.

Statul are nu numai dreptul, ci și obligația de a exercita controlul asupra autorităților descentralizate, acest control fiind unul special, compatibil cu principiul autonomiei autorităților publice alese. [16, p. 347] Astfel, deși autonomia locală nu admite intervenția administrației de stat, este necesară totuși existența unui control de legalitate a actelor emise de autoritățile reprezentative ale colectivităților locale, de conformitate a lor cu principiile constituționale. Autonomia locală trebuie să se încadreze în anumite limite determinate de lege.

Prin urmare, descentralizarea administrativă nu poate fi concepută în statele unitare, fără existența unui control statal, cunoscut în doctrină cu denumirea de tutelă administrativă.

În final, putem trage concluzia că principiul de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă și presupune, astfel, transferarea unor competențe de la nivel central la nivel local, unde autonomia locală asigură un grad înalt de democrație, fiind una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune și reprezentând chintesența întregii activități de administrație publică din unitățile administrativ-teritoriale.

Or, autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor-membre ale Consiliului European, care prin reglementarea ei legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii.

Putem spune însă că, oricât de largă ar fi autonomia locală și deci competențele autorităților alese, autoritățile își desfășoară activitatea în cadrul unui stat (unitar) și nu în afara acestuia. Principiul autonomiei locale nu poate fi conceput decât în anumite limite.

BIBLIOGRAFIE

1. Popa, Eugen, Autonomia locală în România, Editura All Beck, București, 1999, 214 p.
2. Vida, I., Administrația publică și autonomia locală, în „Dreptul”, nr. 10-11/1994, p. 51-53.
3. Laubadere, Andre de, Venezia, Jean Claude, Gaudement, Yves, Traite de droit administratif, tome I, 14 edition, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 104.
4. Preda, Mircea, Vasilescu, Benonica, Drept administrativ. Partea specială. București, Lumina Lex, 2004, 383 p.
5. Bantuș, A., Democrația constituțională – mecanism de realizare a puterii poporului. Edificarea statului de drept, Transparency Internatinal – Moldova, p. 115-119.
6. Gheorghe, Filip, Onofrei, M., Elemente de știința administrației, Editura Junimea, Iași, 2004, 261 p.
7. Alexandru, Ioan, Căraușan, Mihaela, Bucur, Sorin, Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2005, 260 p.
8. Preda, Mircea, Drept administrativ, Partea generală, Editura Lumina Lex, București, 2004, 383 p.
9. Gheorghiu Romulus Iuliu, Drept administrativ, Editura Economică, București, 2005, 632 p.
10. Nicolae Iordan, Managementul serviciilor publice locale, Editura All Beck, București, 2003, 264 p.
11. Alexandru, Ioan, Căraușan, Mihaela, Bucur, Sorin, Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2005, 260 p.
12. Cușmir, Vitalie, Unele aspecte ale reformei administrativ-teritoriale și administrării locale, în „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”, Chișinău, Tipografia centrală, p. 201-321.
13. Grădinaru, Grigore Nicolae, Premisele legislative ale centralizării și descentralizării în administrația publică (în baza materialelor din România). Autoreferat al tezei de doctor în drept. Chișinău, 1999, p. 2-20.
14. Grădinaru, N., Costachi Gh., Autonomia locală. Revista „Legea și viața”, nr. 4/1999, Chișinău, p. 20.
15. Gheorghe, Filip, Onofrei, M., Elemente de Știința administrației, Editura Junimea, Iași, 2004, 261 p.
16. Preda, Mircea, Drept administrativ, Partea generală, Editura Lumina Lex, București, 2004, 383 p.

REFLECȚII CU PRIVIRE LA CONDIȚIILE RĂSPUNDERII DISCIPLINARE. SANCTIUNEA DISCIPLINARĂ

Nicolae ROMANDAȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article realized a research of one of the forms of juridical liability that is frequently spread in the labour legislation – the disciplinary liability. There were outlined the essential elements of the disciplinary liability making an analysis of its specific features. There was also presented the delimitation between the general and special disciplinary sanctions. There was put into discussion as well the procedure of application and execution of the disciplinary sanctions.

Keywords: *disciplinary liability; disciplinary sanction; disciplinary infringement; administrative sanction; act of ascertainment; validity term.*

În literatura de specialitate, răspunderea disciplinară este difinită ca formă a răspunderii juridice, specifică dreptului muncii, ce constă în sancționarea faptelor de încălcare cu vinovăție de către orice salariat a normelor legale, a regulamentului intern, a contractului individual și/sau colectiv de muncă, a ordinelor și dispozițiilor legale ale conducătorilor ierarhici; ansamblul normelor legale care definesc abaterile disciplinare, stabilesc sancțiunile disciplinare și reglementează condițiile de fond și procedurale pentru aplicarea lor. Din definițiile citate putem desprinde următoarele elemente esențiale ale răspunderii disciplinare, și anume: a) calitatea de salariat; b) existența unei fapte ilicite (adică a unei abateri disciplinare); c) săvârșirea faptei cu vinovăție; d) un rezultat dăunător și legătura de cauzalitate între faptă și rezultat.

În cazurile în care abaterea a fost totuși săvârșită, răspunderea disciplinară își exercită următoarele funcții: sancționatoare, preventive și educative. Salariatului vinovat i se aplică o sancțiune cu caracter precumpănitor moral. Prin aceasta, răspunderea disciplinară se aseamănă cu răspunderea penală sau contravențională și se deosebește de răspunderea materială care îndeplinește, în principal, o funcție reparatorie 575. Se cuvine să reamintim faptul că, potrivit art. 206, alin. (3) din CM al RM, se interzice aplicarea amenzilor și a altor sancțiuni pecuniare pentru încălcarea disciplinei muncii.

În esență, răspunderea disciplinară se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) *are o natură contractuală.* Această concluzie se întemeiază pe faptul că, după încheierea contractului individual de muncă, între părțile contractante (salariat și angajator) se formează o relație de subordonare ierarhică (o relație de autoritate). Anume acest tip de relație și constituie un temei juridic suficient pentru abilitarea organelor de conducere ale unității cu dreptul de aplicare a sancțiunilor disciplinare. Mai mult, legătura directă și strânsă dintre contractul individual de muncă și răspunderea disciplinară a salariatului determină și limitele aplicării acesteia: răspunderea disciplinară nu mai poate surveni după încetarea contractului individual de muncă al salariatului nedisciplinat. De aici rezultă și pericolul social redus al abaterii disciplinare în comparație cu alte fapte culpabile ce prejudiciază valorile sociale mai importante, cum sunt contravențiile și infracțiunile;

b) *are un caracter personal,* nefiind de conceput o răspundere pentru fapta altuia sau o transmitere a ei asupra succesorilor;

c) *se transpune într-o constrângere de ordin moral,* legislația muncii interzicând expres aplica-

rea sancțiunilor pecuniare pentru abaterile disciplinare comise;

d) *exercită nu numai o funcție de sancționare, ci și una de prevenție și educativă*, întrucât apără și restabilește ordinea interioară din unitate atunci când aceasta a fost încălcată.

Mai mult, existența acestei forme a răspunderii juridice îl determină pe salariat de a nu mai comite vreo abatere disciplinară;

e) *se prezintă ca o formă de răspundere independentă de toate celelalte forme ale răspunderii juridice*. În legătură cu aceasta, atenționăm asupra faptului că, în funcție de obiectul social ocrotit, este posibil cumulul răspunderii disciplinare cu alte forme ale răspunderii juridice (materială, contravențională, penală).

Cumulul răspunderii disciplinare cu răspunderea materială este posibil în aceste situațiile în care prin comiterea uneia și aceleiași fapte ilicite se aduce atingere ordinii interioare din unitate și, concomitent, se cauzează prejudiciu material unității. Totodată, considerăm necesar a face și o delimitare clară între răspunderea disciplinară și cea materială, ambele fiind reglementate expres prin normele CM al RM. În acest sens, venim cu un citat dintr-o lucrare valoroasă a autorilor români: „Caracteristica cea mai importantă, care este conformă atât răspunderii disciplinare cât și răspunderii materiale, constă în faptul că ambele sunt specifice dreptului muncii, aplicându-se numai în cadrul raportului juridic de muncă. Totuși fiecare din aceste forme ale răspunderii își păstrează propriile sale particularități.

Răspunderea disciplinară prezintă mai multe asemănări cu răspunderea penală și cu cea contravențională. În schimb, răspunderea materială are unele trăsături care o apropie de răspunderea civilă”.

În același timp, menționăm faptul că este posibil totuși ca răspunderea materială a salariatului să nu declanșeze răspunderea disciplinară. „S-ar putea întâmpla ca lezarea ordinii disciplinare să fie lipsită de importanță și, în acest caz, răspunderea disciplinară să nu se mai declanșeze, lăsând loc răspunderii patrimoniale. Prin urmare, cumulul celor două forme ale răspunderii este doar posibil, nu necesar”.

În cazul cumulului răspunderii disciplinare cu cea penală se aplică regula „penalul ține în loc disciplinarul”, conform căreia, dacă a fost declanșată răspunderea penală a salariatului, nu este posibil cumulul simultan de răspunderi, ci doar subsecvent, condiționat, angajatorul având posibilitatea, pe durata desfășurării procedurii penale, doar de a suspenda contractul individual de muncă încheiat cu respectivul salariat (de exemplu, în temeiul art. 76, lit. g) din CM al RM). Abia după pronunțarea sentinței de condamnare, ca urmare a stabilirii în mod definitiv a vinovăției salariatului, angajatorul va avea dreptul să aplice, prin cumul, răspunderea disciplinară, inclusiv prin concedierea disciplinară a acestuia în temeiul art. 86, alin. (1), lit. j), n) ș. a. din CM al RM. Mai mult, regula „penalul ține în loc disciplinarul” este consacrată în mod indirect în dispozițiile art. 209, alin. (2) din CM al RM, potrivit cărora în termenele de aplicare a sancțiunilor disciplinare nu se include durata desfășurării procedurii penale.

Așadar, din punctul de vedere al dreptului, în conformitate cu art. 40¹ alin. (1) din CP al RM, nu constituie infracțiune fapta, prevăzută de legea penală, săvârșită de o persoană în vederea executării unui ordin sau dispoziții a superiorului, care sunt obligatorii pentru aceasta, dacă ordinul sau dispoziția nu sunt vădit ilegale și dacă persoana care le-a executat nu a știut că ordinul sau dispoziția sunt ilegale. Răspunderii penale pentru fapta săvârșită este supusă persoana care a emis ordinul sau dispoziția ilegală.

În legislația în vigoare pot fi specificate, în mod excepțional, și alte cauze de nerăspundere disciplinară. De exemplu, în conformitate cu prevederile art. 20, alin. (1), lit. g) din Legea presei (nr. 243/1994), în scopul exercitării atribuțiilor profesionale, jurnalistul are dreptul să renunțe la pregătirea și semnarea unui material dacă acesta vine în contradicție cu convingerile sale.

Așadar, aceste prevederi, cuprinse în Legea presei, îi permit jurnalistului să refuze pregătirea sau semnarea unui material din considerente de ordin moral, religios sau politic, fapt ce implică imposibilitatea angajatorului de a-l trage pe acesta la răspundere disciplinară.

Unicul temei pentru antrenarea răspunderii disciplinare îl constituie abaterea disciplinară. Dar în timp ce fiecare dintre faptele prejudiciabile ce constituie infracțiuni sau contravenții sunt specificate expres în lege, CM al RM nu cuprinde asemenea reglementări, enunțând în art. 206-208 din CM al RM doar tipurile de sancțiuni disciplinare, organele abilitate cu aplicarea sancțiunilor disciplinare, precum și procedura de aplicare a acestora.

Cu toate acestea, trebuie notat faptul că, în dreptul special disciplinar, sunt întâlnite situații în care actul normativ enumeră (exhaustiv sau orientativ) faptele care constituie abateri disciplinare. Aceeași soluție legală este utilizată în cazul polițiștilor [1]. Cu titlu de exemplu, sunt considerate abateri disciplinare, în cazul funcționarilor publici, următoarele fapte enumerate orientativ în art. 57 din Legea R. Moldova nr. 158-XVI/2008: nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat; intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal; nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției; refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului; neglijența și (sau) tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor; acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează; încălcarea normelor de conduită a funcționarului public; desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art. 15, alin. (4) din Legea Republicii Moldova nr. 158-XVI/2008; încălcarea prevederilor referitoare la obligații, conflict de interese și restricții stabilite prin lege; încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici; alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.

Prin *abatere disciplinară* se înțelege încălcarea cu vinovăție de către salariat a obligațiilor sale de muncă. Pentru a determina dacă o faptă anumită (acțiune sau inacțiune) poate fi calificată drept abatere disciplinară, este necesar să analizăm acele elemente constitutive – asemănătoare ca structură cu cele ale infracțiunii, a căror întrunire conduce la existența abaterii: obiectul, latura obiectivă, subiectul și latura subiectivă [2].

În urma săvârșirii abaterii disciplinare, autorul ei (salariatul vinovat) încalcă una sau mai multe obligații de muncă. În același timp, el atentează la relațiile sociale care se formează în interiorul unității și care vizează, în același timp, disciplina la locul de muncă și ordinea interioară a unității.

Cel de-al doilea element constitutiv al abaterii disciplinare este o faptă ilicită (acțiune sau inacțiune) care produce, în legătura de cauzalitate, un rezultat vătămător al ordinii interioare în unitate.

În opinia autorului român Ion Traian Ștefănescu, o astfel de soluție legală (enumerarea exhaustivă (limitativă) a abaterilor disciplinare) nu este recomandabilă pentru reglementările viitoare, întrucât „îl încorsetează pe angajator și nu corespunde, în măsura necesară, specificului răspunderii disciplinare” [3].

Caracterul ilicit al faptei rezultă din neconcordanța dintre aceasta și obligațiile de muncă. Precizăm că poate fi recunoscută drept abatere disciplinară nu numai o încălcare a obligațiilor de serviciu, ci și a regulilor de comportare. Această poziție își găsește fundamentul primar în definiția legală a noțiunii de „disciplina muncii”, potrivit căreia, după cum am menționat, disciplina muncii reprezintă obligația tuturor salariaților de a se subordona *unor reguli de compor-*

tare stabilite în conformitate cu CM al RM, cu alte acte normative, cu convențiile colective, cu contractele colective și cu cele individuale de muncă, precum și cu actele normative la nivel de unitate, inclusiv cu regulamentul intern al unității.

În cadrul răspunderii disciplinare, potrivit dispozițiilor art. 206, alin. (5) din CM al RM, gravitatea abaterii disciplinare comise servește drept unul dintre principalele criterii folosite pentru individualizarea sancțiunii disciplinare.

Acțiunea sau inacțiunea ilicită trebuie să se afle în legătură de cauzalitate cu un rezultat dăunător. În materie disciplinară, în cazul în care sunt dovedite celelalte elemente constitutive ale abaterii – încălcarea obligațiilor de serviciu și vinovăția – rezultatul dăunător și legătura de cauzalitate sunt prezumate. Astfel, angajatorul nu va fi ținut să probeze că anume rezultate dăunătoare au produs absențele nemotivate ale salariatului, prezumându-se că ele se răsfrâng negativ asupra ordinii interioare în unitate.

Abaterea disciplinară are un subiect calificat: un salariat încadrat în muncă în temeiul contractului individual de muncă.

Cel de-al patrulea element constitutiv al abaterii disciplinare este latura subiectivă sau vinovăția care constă în atitudinea psihică negativă a subiectului față de fapta sa. Corespunzător formelor și gradelor vinovăției din dreptul penal, abaterile disciplinare pot fi săvârșite cu intenție (directă sau indirectă) sau din imprudență.

În ceea ce privește sancțiunile disciplinare, se cere subliniat faptul că ele constituie mijloace de constrângere prevăzute de lege, cu un pronunțat caracter educativ, având ca scop apărarea ordinii disciplinare, dezvoltarea spiritului de răspundere pentru îndeplinirea conștiințioasă a îndatoririlor de serviciu și respectarea normelor de comportare, precum și prevenirea producerii unor acte de indisciplină.

Sancțiunile disciplinare se prezintă sub formă de sancțiuni specifice dreptului muncii, rezultate din puterea disciplinară a angajatorului.

Spre deosebire de sancțiunile de drept penal sau contravenționale, sancțiunile disciplinare (avertismentul, mustrarea, mustrarea aspră ș. a.) nu sunt determinate, într-un mod centralizat, având ca bază tipul abaterii disciplinare comise, ci, ținându-se seama că sancțiunile sunt enumerate de CM al RM în mod gradat, de la cea mai blândă la cea mai severă, urmează ca la alegerea uneia dintre ele, pentru a corespunde abaterii săvârșite, trebuie să se recurgă la criteriile de individualizare a răspunderii disciplinare, și anume: angajatorul trebuie să țină cont de gravitatea abaterii disciplinare comise, împrejurările în care a fost săvârșită, urmările abaterii și de alte circumstanțe obiective.

Drept criteriu de bază pentru clasificarea sancțiunilor disciplinare îl servește categoria de salariați cărora li se aplică. Așadar, sancțiunile disciplinare pot fi grupate în: a) *sancțiuni generale*, care sunt prevăzute în CM al RM și în regulamentele interne ale unităților; b) *sancțiuni speciale*, care sunt prevăzute în statutele și regulamentele disciplinare aplicabile unor ramuri ale economiei naționale, ținându-se seama de condițiile specifice executării îndatoririlor de serviciu.

Sancțiunile disciplinare generale. În conformitate cu art. 206, alin. (1) din CM al RM, pentru încălcarea disciplinei de muncă, angajatorul are dreptul să aplice față de salariat următoarele sancțiuni disciplinare:

a) avertismentul; b) mustrarea; c) mustrarea aspră; d) concedierea (în temeiurile prevăzute la art. 86, alin. (1), lit. g)-r) din CM al RM). Așadar, angajatorul nu poate aplica o altă sancțiune disciplinară în afara celor stabilite expres în norma juridică citată, și nici nu poate înscrie în regulamentul intern al unității alte tipuri de sancțiuni disciplinare. Ca argument al celor discutate supra, servesc dispozițiile art. 206, alin. (2) și ale art. 200 din CM al RM, potrivit cărora un alt

regim sancționator nu poate fi stabilit decât prin statutele și regulamentele disciplinare aprobate de Guvern, precum și prin alte acte normative ce vizează statutul juridic al unei anumite categorii de salariați.

După cum am menționat, concedierea salariatului este cea mai severă sancțiune disciplinară generală, care poate fi aplicată pentru următoarele abateri disciplinare: a) încălcarea repetată, pe parcursul unui an, a obligațiilor de muncă, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare (art. 86, alin. (1), lit. g) din CM al RM); b) absența fără motive întemeiate de la lucru mai mult de 4 ore consecutive în timpul zilei de muncă (art. 86 alin. (1) lit. h) din CM al RM); c) prezentarea la lucru în stare de ebrietate alcoolică, narcotică sau toxică, stabilită în modul prevăzut la art. 76, lit. k) din CM al RM (art. 86, alin. (1), lit. i) din CM al RM);

d) săvârșirea la locul de muncă a unei sustrageri (inclusiv în proporții mici) din patrimoniul unității, stabilite prin hotărârea instanței de judecată sau a organului de competență căruia ține aplicarea sancțiunilor administrative (art. 86, alin. (1), lit. j) din CM al RM); e) comiterea de către salariatul care mănuieste nemijlocit valori bănești sau materiale a unor acțiuni culpabile dacă aceste acțiuni pot servi temei pentru pierderea încrederii angajatorului față de salariatul respectiv (art. 86, alin. (1), lit. k) din CM al RM); f) încălcarea gravă repetată, pe parcursul unui an, a statutului instituției de învățământ de către un cadru didactic (art. 86, alin. (1), lit. l) din CM al RM); g) comiterea de către salariatul care îndeplinește funcții educative a unei fapte imorale incompatibile cu funcția deținută (art. 86, alin. (1), lit. m) din CM al RM); h) aplicarea, chiar și o singură dată, de către un cadru didactic a violenței fizice sau psihice față de discipoli (art. 86, alin. (1), lit. n) din CM al RM); i) semnarea de către conducătorul unității (filialei, subdiviziunii), de către adjuncții săi sau de către contabilul-șef a unui act juridic nefondat care a cauzat prejudicii materiale unității (art. 86 alin. (1) lit. o) din CM al RM); j) încălcarea gravă, chiar și o singură dată, a obligațiilor de muncă de către conducătorul unității, de către adjuncții săi sau de către contabilul-șef (art. 86, alin. (1), lit. p) din CM al RM); k) prezentarea de către salariat angajatorului, la încheierea contractului individual de muncă, a unor documente false (art. 86, alin. (1), lit. r) din CM al RM).

În cele din urmă, menționăm că pentru aceeași abatere disciplinară nu se poate aplica decât o singură sancțiune.

Sancțiunile disciplinare speciale. În conformitate cu art. 206, alin. (2) din CM al RM, legislația în vigoare poate statua pentru unele categorii de salariați și alte sancțiuni disciplinare decât cele prevăzute în art. 206 alin. (1) din CM al RM. Cu titlu de exemplu, potrivit art. 26 din Legea serviciului în organele vamale nr. 1150-XIV/2000 [4], pentru încălcarea disciplinei de serviciu, colaboratorului vamal îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare: a) observația; b) mustrea; c) mustrea aspră; d) retrogradarea în funcție pe un termen de până la 6 luni; e) reținerea conferirii gradului special; f) preîntâmpinarea că nu corespunde serviciului în conformitate cu rezultatele atestării; g) eliberarea din serviciu în organul vamal.

Reiterăm ideea că există o singură restricție privind stabilirea unor alte sancțiuni decât cele stabilite prin dreptul comun al muncii: se interzice aplicarea amenzilor și a altor sancțiuni pecuniare pentru încălcarea disciplinei de muncă (art. 206, alin. (3) din CM al RM).

Sancțiunile disciplinare speciale pot fi stabilite și în statutele sau regulamentele disciplinare. Astfel, potrivit dispozițiilor pct. 63 din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 502 din 09.07.2013, polițiștii sunt sancționați disciplinar pentru comiterea de abateri disciplinare, respectiv în funcție de gravitatea lor și de gradul de vinovăție, li se aplică următoarele sancțiuni disciplinare: a) avertisment; b) mustrare; c) mustrare aspră; d) retrogradare cu un grad special; e) retrogradare în funcție; f) concediere. Mai mult, în instituțiile de învățământ ale Ministerului Afacerilor Interne, pe lângă sancțiunile disciplinare

specificate, studenților, care-și fac studiile cu frecvență la zi, li se aplică sancțiuni sub formă de: a) suspendarea permisiei din reședința instituției de învățământ pe o perioadă de până la 30 de zile; b) numirea peste rând în serviciu (cu excepția serviciului de gardă) – până la 5 servicii; c) exmatricularea, cu concedierea din poliție. În cele din urmă, notificăm și faptul că Statutul disciplinar al polițistului, la pct. 68, interzice expres aplicarea unei sancțiuni disciplinare întregului efectiv al subdiviziunii (sancțiuni disciplinare colective).

Cu toate acestea, putem invoca și exemple de regulamente disciplinare care, în mare măsură, reproduc normele juridice cuprinse în CM al RM. De exemplu, pct. 14 din Regulamentul cu privire la disciplina salariaților din transportul feroviar, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 238 din 25 februarie 2005 [5], specifică doar sancțiunile disciplinare generale, expuse în art. 206 alin. (1) din CM al RM, dar acest Regulament prezintă o utilitate practică deosebită sub aspectul scoaterii în relief a unor nuanțe ce țin de procedura disciplinară. Astfel, potrivit pct. 16 din Regulament, salariatul care a comis o încălcare ce a periclitat siguranța circulației trenurilor și lucrărilor de manevră, viața și sănătatea oamenilor este suspendat din serviciu în aceeași zi (tură) de către persoana responsabilă, care exercită funcții de dispoziție sau de inspectare-control în sectorul vizat, cu înștiințarea imediată despre aceasta a conducătorului respectiv. În raport trebuie să fie expuse detaliat cauzele și împrejurările care au condus la înlăturarea de la lucru a salariatului.

Procedura aplicării și executării sancțiunilor disciplinare. Sancționarea disciplinară se înfăptuiește potrivit unor reguli procedurale, care au drept scop de a asigura, pe de o parte, eficiența combaterii unor acte și comportări dăunătoare procesului muncii, iar pe de altă parte, de a garanta stabilirea exactă a faptelor și de a asigura dreptul la apărare al salariaților în cauză, evitându-se, astfel, sancțiuni nejuste. În ceea ce privește organele abilitate cu aplicarea sancțiunilor disciplinare, CM al RM face următoarele precizări: a) sancțiunea disciplinară se aplică de către organul căruia i se atribuie dreptul de angajare (alegere, confirmare sau numire în funcție) a salariatului respectiv; b) salariaților care poartă răspundere disciplinară conform statutelor sau regulamentelor disciplinare și altor acte normative li se pot aplica sancțiuni disciplinare și de către organele ierarhic superioare celor indicate mai sus; c) salariații care dețin funcții electiv pot fi concediați conform art. 206, alin. (1), lit. d) din CM al RM numai prin hotărârea organului de care au fost aleși și numai în temeiuri legale.

Așadar, reiterăm ideea că, de regulă, prerogativa sancționării salariaților care comit abateri disciplinare îi revine conducătorului unității. Însă ținem să constatăm că imputernicirile conducătorului unității nu sunt exclusive, în sensul că ele pot fi delegate și altor organe sau persoane cu funcții de răspundere în strictă conformitate cu documentele de constituire ale unității sau cu dispozițiile regulamentului intern al unității.

Procedura de aplicare a sancțiunii disciplinare presupune parcurgerea obligatorie a următoarelor etape:

1) *Constatarea abaterii disciplinare.* Comiterea unei abateri disciplinare (prezentare la locul de muncă în stare de ebrietate alcoolică, absența de la locul de lucru în timpul zilei de muncă ș. a.) trebuie fixată (probată) printr-un act constatat care poate purta denumiri diferite: act, proces-verbal, notă de serviciu etc. Când se pune în discuție problema perfectării actului constatat, considerăm că cei implicați în perfectarea unui astfel de act trebuie să aplice prin analogie (sau direct, dacă este cazul) prevederile art. 76, lit. k) din CM al RM și, ca urmare, actul în cauză urmează să fie semnat de un număr egal de reprezentanți ai angajatorului și ai salariaților.

Actul constatat va fi înaintat organelor de conducere ale unității în vederea luării măsurilor corespunzătoare. Totodată, importanța actului constatat poate fi certificată și prin faptul că, potrivit art. 209, alin. (1) din CM al RM, sancțiunea disciplinară se aplică, de regulă, imediat

după constatarea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de o lună *din ziua constatării ei*, adică *nu mai târziu de o lună din ziua perfectării actului constator*.

Așadar, din interpretarea art. 209, alin. (1) din CM al RM rezultă că momentul de la care începe să curgă termenul de o lună pentru aplicarea sancțiunii disciplinare este data perfectării și înaintării actului de constatare a abaterii disciplinare. În același timp, dacă lipsește actul constator al abaterii disciplinare, ziua constatării abaterii, de la care începe să curgă termenul de o lună, se consideră ziua în care despre abatere a aflat conducătorul unității sau o altă persoană, căreia, potrivit funcției, îi este subordonat salariatul, indiferent de faptul dacă această persoană, în conformitate cu legislația, are sau nu dreptul de a aplica sancțiuni disciplinare (pct. 43, alin. (3) din Hotărârea Plenului CSJ a RM nr. 12 „Cu privire la practica judiciară a examinării litigiilor care apar în cadrul încheierii, modificării și încetării contractului individual de muncă” din 03.10.2005) [6].

2) *Convocarea salariatului în vederea solicitării explicației în formă scrisă privind fapta comisă*. În conformitate cu art. 208, alin. (1) din CM al RM, până la aplicarea sancțiunii disciplinare, angajatorul este obligat să ceară salariatului o explicație scrisă privind fapta comisă. Refuzul de a prezenta explicația cerută se înscrie într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului și un reprezentant al salariaților. Totodată, legiuitorul moldovean, prin stipulațiile art. 208, alin. (2) din CM al RM, oferă posibilitatea angajatorului de a organiza, în funcție de gravitatea faptei comise de salariat, și o anchetă de serviciu. În acest sens, intervenim cu o remarcă potrivit căreia refuzul salariatului de a participa la actele de anchetă de serviciu nu poate fi calificat, în niciun caz, ca o încălcare a disciplinei de muncă. Această concluzie se fundamentează pe faptul că finalitatea unei astfel de anchete este aceea de a crea încă o garanție a dreptului de apărare al salariatului. De asemenea, invocăm și faptul că, după cum rezultă din dispozițiile art. 208, alin. (2) din CM al RM, salariatul *are dreptul* (nu și obligația) ca, în cadrul anchetei de serviciu, să-și explice atitudinea și să prezinte persoanei abilitate cu efectuarea anchetei toate probele și justificările pe care le consideră necesare.

3) *Emiterea ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) de sancționare disciplinară*.

Aplicarea sancțiunii disciplinare se concretizează în formularea și emiterea unui ordin (unei dispoziții, decizii sau hotărâri) de sancționare. Sub aspectul limitelor temporale stabilite de lege pentru emiterea unui astfel de ordin, atenționăm asupra faptului că angajatorul trebuie să respecte termenele de aplicare a sancțiunilor disciplinare. Potrivit prevederilor art. 209, alin. (1) din CM al RM, sancțiunea disciplinară se aplică, de regulă, imediat după constatarea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de o lună din ziua constatării ei, fără a lua în calcul timpul aflării salariatului în concediul anual de odihnă, în concediul de studii sau în concediul medical. Din textul legal citat rezultă că termenul de o lună pentru aplicarea sancțiunii disciplinare începe să curgă din ziua constatării abaterii disciplinare, adică din momentul în care conducătorul nemijlocit al salariatului vinovat a aflat despre acea încălcare. Mai mult, atragem atenția asupra faptului că, luând în considerare art. 209, alin. (2) din CM al RM, sancțiunea disciplinară nu poate fi aplicată după expirarea a șase luni din ziua comiterii abaterii disciplinare, iar în urma reviziei sau a controlului activității economico-financiare – după expirarea a doi ani de la data comiterii. În termenele indicate nu se include durata desfășurării procedurii penale.

La expirarea oricăruia dintre termenele de aplicare a sancțiunilor disciplinare, angajatorul este privat de dreptul de a-i aplica salariatului vreo sancțiune disciplinară. Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000 consacră în materia disciplinară unele garanții pentru persoanele alese în organele sindicale și neeliberate de la locul de muncă de bază.

Astfel, conform prevederilor art. 33, alin. (1) din Legea menționată, persoanele alese în componența organelor sindicale de toate nivelurile și neeliberate de la locul de muncă de bază

nu pot fi supuse sancțiunilor disciplinare fără consimțământul preliminar al organului ai cărui membri sunt. Conducătorii organizațiilor sindicale primare (organizatorii sindicali) neeliberați de la locul de muncă de bază nu pot fi trași la răspundere disciplinară fără consimțământul preliminar al organului sindical ierarhic superior.

În conformitate cu art. 210, alin. (1) din CM al RM, sancțiunea disciplinară se aplică prin ordin (dispoziție, decizie, hotărâre), în care se indică în mod obligatoriu: a) temeiurile de fapt și de drept ale aplicării sancțiunii; b) termenul în care sancțiunea poate fi contestată; c) organul în care sancțiunea poate fi contestată. Prin urmare, ordinul cu privire la sancționarea disciplinară a salariatului trebuie să cuprindă, în mod obligatoriu, motivele de fapt și de drept care au determinat o asemenea măsură. Salariatul căruia i s-a aplicat sancțiunea disciplinară nu poate fi lipsit de dreptul de a cunoaște motivele pentru care s-a luat această măsură și în raport de care urmează să-și formuleze apărarea. Dacă în ordinul de sancționare se face referire numai la raportul de anchetă de serviciu, revizie – aceste acte trebuie identificate în dispoziție, prin dată, număr de înregistrare și trebuie comunicate salariatului odată cu emiterea ordinului angajatorului de sancționare.

În același timp, subliniem faptul că, potrivit art. 210, alin. (2) din CM al RM, ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare, cu excepția sancțiunii disciplinare sub formă de concediere conform art. 206, alin. (1), lit. d) din CM al RM care se aplică cu respectarea art. 81, alin. (3) din CM al RM, se comunică salariatului, sub semnătură, în termen de, cel mult, 5 zile lucrătoare de la data emiterii, iar în cazul în care acesta activează într-o subdiviziune interioară a unității (filială, reprezentanță, serviciu desconcentrat etc.) aflate în altă localitate – în termen de, cel mult, 15 zile lucrătoare și produce efecte de la data comunicării. Refuzul salariatului de a confirma prin semnătură comunicarea ordinului se fixează într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului și un reprezentant al salariaților.

În conformitate cu art. 211, alin. (1) din CM al RM, termenul de validitate a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an din ziua aplicării. Dacă pe parcursul acestui termen salariatul nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că sancțiunea disciplinară nu i-a fost aplicată. Totodată, angajatorul care a aplicat sancțiunea disciplinară este în drept să o revoce în decursul unui an din proprie inițiativă, la rugămintea salariatului, la demersul reprezentanților salariaților sau al șefului nemijlocit al salariatului.

Potrivit art. 211, alin. (3) din CM al RM, în interiorul termenului de validitate a sancțiunii disciplinare, salariatului sancționat nu i se pot aplica stimulări pentru succese în muncă (premii, cadouri de preț etc.). Conform art. 203, alin. (1), lit. b) din CM al RM, una dintre stimulări pentru succese în muncă rezidă în acordarea premiilor. În opinia cercetătorului Tudor Capșa, privarea salariatului de premiu (achitat pentru o perioadă sau alta: lună, trimestru, semestru etc.), în conformitate cu sistemul de premiere stabilit în cadrul unității conform art. 137, alin. (1) din CM al RM prin aprobarea de către angajator a regulamentului privind modul de premiere a salariaților unității (în temeiul art. 10, alin. (1), lit. e) din CM al RM), nu se consideră amendă ori sancțiune pecuniară disciplinară a cărei aplicare este interzisă.

Așadar, privarea salariatului de premiu (în mod deplin sau parțial) pentru comiterea unei abateri disciplinare (specificate expres în regulamentul privind modul de premiere a salariaților) este recunoscută în practica juridică ca o măsură de înrăurire materială și nicidecum ca sancțiune disciplinară de ordin pecuniar.

BIBLIOGRAFIE

1. Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 502 din 9 iulie 2013 (pct.36); Statutul disciplinar al Serviciului de Protecție și Pază de Stat aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1283 din 17.11.2008 (pct. 8). publicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 210 din 25.11.2008.
2. Alexandru Țiclea, Andrei Popescu, Constantin Tufan ș.a., Dreptul muncii, București, Rosetti, 2004, p. 660-689.
3. Ion Traian Ștefănescu, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, Ediția a II-a, revizuită și adăugită, București, Universul Juridic, 2012, p. 725-827.
4. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 106-108 din 24.08.2000.
5. Regulamentul cu privire la disciplina salariaților din transportul feroviar, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 238 din 25 februarie 2005.
6. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 12 din 03.10.2005 cu privire la practica judiciară a examinării litigiilor care apar în cadrul încheierii, modificării și încetării contractului individual de muncă.

DATELE SUBIECTIVE ȘI OBIECTIVE CE DETERMINĂ APLICAREA ART. 90 COD PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA PE CAUZELE PENALE DE CORUPȚIE ȘI CELE CONEXE LOR ÎN CARE FIGUREAZĂ FUNCȚIONARI PUBLICI ȘI/SAU DEMNITARI

Ion TIPA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article in question comes to legal peculiarities of subjective and objective data that make implementation conviction with conditional suspension of sentence for corruption offenses and their related ones. The spectrum of subjects interested in knowing these peculiarities of subjective and objective data, starting with the educated and ends with the applicants or them into account these details in practice. Article, focuses on the theoretical and practical concepts with reference to the meaning and content of objective and subjective data that determine the applicability of conviction with conditional suspension of sentence. Finally the study shows, is the importance and opportunity for future criminal law provisions of embodiment that would facilitate the identification of objective and subjective data that could determine a uniform application of criminal punishment liberation institution under art. 90 CC of the RM.

Keywords: *subjective data, objective data, suspended sentence on parole, civil servants, officials, corruption offenses and / or their related ones.*

Răspunderea funcționarilor publici și a demnitarilor pentru infracțiuni săvârșite în timpul exercitării funcției sau mandatului, după caz, reprezintă un deziderat inevitabil, dar, în același timp, și o problemă de politică penală, care ar trebui să fie axată pentru viitor pe generarea de acțiuni îndreptate spre diminuarea la maximum a săvârșirii infracțiunilor în cadrul instituțiilor și autorităților publice. Săvârșirea infracțiunilor, în instituții și autorități publice, de către subiecții nominalizați ar trebui să fie o excepție. În ce privește alternativele închisorii aplicate funcționarilor publici și/sau demnitari pentru infracțiuni de corupție și cele conexe lor e și mai delicată, deoarece conceptele ce predomină în societate sunt diverse, iar practica judiciară ne arată, că aceste alternative, inclusiv liberarea de pedeapsa penală în condițiile art. 90 CP al RM, este exclusă sau rar aplicabilă în practică. Pentru a identifica determinantele, care duc la aplicabilitatea unei astfel de instituții juridico-penale alternative pedepsei închisorii, pentru acte de corupție și cele conexe lor, este bine de a vedea acest lucru prin prisma datelor obiective și subiective, ca condiții *sine qua non*, ce necesită a fi luate în calcul, la adoptarea hotărârilor instanțelor judecătorești pe cauzele penale respective. Astfel, în speță, ne vin în ajutor referințele practice care stau la baza adoptării unor hotărâri ale instanțelor de judecată în care se reflectă o astfel de alternativă pentru astfel de cauze penale și cu referire la astfel de fapte penale.

Potrivit prevederilor alin. (1), art. 90 al CP RM, condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei se aplică vinovatului, dacă la stabilirea pedepsei cu închisoarea pe un termen de, cel mult, 5 ani pentru infracțiunile săvârșite cu intenție și de, cel mult, 7 ani pentru infracțiunile săvârșite din imprudență, instanța de judecată, ținând cont de circumstanțele cauzei și de personalitatea celui vinovat, va ajunge la concluzia că nu este rațional ca acesta

să execute pedeapsa stabilită, indicând numaidecât în sentință motivele condamnării sau suspendarea condiționată a executării pedepsei și perioada de probațiune, după caz, termenul de probă. În acest caz, instanța de judecată dispune neexecutarea pedepsei aplicate dacă, în perioada de probațiune sau, după caz, termenul de probă pe care l-a fixat, condamnatul nu va săvârși o nouă infracțiune și prin comportare exemplară și muncă cinstită va îndreptăți încrederea ce i s-a acordat. [2, p.120] Prevederile legale în cauză determină faptul că corectarea condamnatului se poate realiza și fără executarea reală a pedepsei penale stabilite prin sentința de condamnare, iar acordarea acesteia este o soluție facultativă ce ține de dreptul instanței de judecată. În acest sens, susținem pe deplin ideea autorului M. Basarab cu privire la faptul că aplicarea acestei instituții penale (suspendarea executării pedepsei) este condiționată nu numai de lipsa stării de recidivă, dar și de existența totalității datelor obiective și subiective. [1, p. 237-238] Or, cum se menționează și în alte surse ale literaturii de specialitate, la aplicarea acestei instituții se disting două temeuri, și anume: cel obiectiv și cel subiectiv. [7, p.120] Considerăm și susținem pe deplin opiniile în cauză, astfel încât, la aplicarea condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, se ține seama de datele subiective și obiective ce determină aplicabilitatea acestei instituții juridico-penale alternative închisorii. Aceste date urmează a fi stabilite în mod cumulativ la examinare în instanța de judecată. *Datele obiective* se referă la pedeapsa aplicată de instanța de judecată, ca urmare a săvârșirii infracțiunii, precum și la însăși categoria infracțiunii pentru care este condamnată persoana vinovată, iar *datele subiective*, considerăm că se referă la persoana infractorului și la situația în care se află acesta la momentul examinării posibilității aplicării art. 90 CP al RM.

La determinarea existenței *datelor obiective*, în vederea aplicării condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei potrivit prevederilor art. 90 CP al RM, se va ține cont de gradul prejudiciabil (pericolul social) al faptei comise. De fapt, acest grad poate fi identificat prin prisma înțelegerii acestui concept în *stricto sensu* și *lato sensu*. În *stricto sensu*, acest grad se poate determina prin prisma limitelor minime și maxime ale unei infracțiuni concrete stabilite în legea penală. În *lato sensu* gradul prejudiciabil al infracțiunii urmează a fi stabilit printr-o sentință de condamnare concretă, raportată la persoana ce a săvârșit fapta penală și reieșind din acele limite minime și maxime ale pedepsei prevăzute de legea penală sau care a fost stabilită în urma aplicării procedeeleor de individualizare a pedepsei penale. În final, considerăm, că în accepțiunea *lato sensu* se reflectă mai just conceptul gradului prejudiciabil al faptei penale comise. Legea penală în vigoare a Republicii Moldova prevede un termen maxim al pedepsei cu închisoarea, care servește în calitate de punct de reper aplicarea posibilă față de condamnat a instituției condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei. Aceasta are loc în felul următor: în cazul infracțiunilor intenționate, mărimea pedepsei stabilite celui vinovat nu va putea depăși 5 ani închisoare, pe când pentru infracțiunile săvârșite din imprudență aceasta nu va putea depăși termenul maxim de 7 ani închisoare. Această modalitate a liberării de executare a pedepsei închisorii se aplică și în cazul săvârșirii infracțiunilor grave cu condiția că termenele de pedeapsă cu închisoarea, stabilite de instanțele de judecată pentru săvârșirea infracțiunilor intenționate și cele din imprudență nu vor depăși termenele indicate la alin. (1) al art. 90 CP al RM. În același timp, aplicarea unei pedepse cu închisoarea în limitele menționate este posibilă în unele situații și prin aplicarea concomitentă a unor altor instituții juridico-penale prevăzute de partea generală a Codului penal al Republicii Moldova. Pentru astfel de situații întâlnite în practica judiciară, condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, poate fi aplicată doar în ordine succesivă și numai după aplicarea prevederilor art. 79 CP al RM. Interacțiunea succesivă a acestor două instituții juridico-penale este determinată de stabilirea în cadrul examinării cauzei penale a unor circumstanțe excepționale, care generează

ză o individualizare a pedepsei penale mai specifică. Astfel, în temeiul prevederilor alin. (1) al art. 79 CP al RM, instanța de judecată poate stabili o pedeapsă penală mai blândă, sub limita minimă prevăzută de legea penală pentru infracțiunea săvârșită sau una mai blândă, de altă categorie, ori poate să nu aplice pedeapsa complementară obligatorie. Aceasta se poate admite de instanța de judecată numai prin prisma luării în considerare a personalității vinovatului, a existenței circumstanțelor excepționale, legate de scopul, motivele, rolul vinovatului și comportamentul acestuia până la săvârșirea infracțiunii, în timpul și după săvârșirea infracțiunii, a altor circumstanțe care micșorează esențial gravitatea faptei și a consecințelor sale.

Totodată, p. 11 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 8 din 11.11.2013 invocă faptul că în spiritul normei penale prevăzute de art. 79 CP al RM, se înțelege că trebuie să existe ori în împrejurările în care s-a derulat fapta infracțională, ori în datele privind personalitatea infractorului, circumstanțe, împrejurări, particularități, situații sau stări de lucruri, care constituie excepție de la starea obișnuită a lor ori a personalității inculpatului. Împrejurările obișnuite sunt cele care predomină și caracterizează majoritatea cetățenilor și nu pot fi considerate excepționale. Ca excepționale, instanța urmează să stabilească astfel de împrejurări care micșorează esențial gravitatea faptei și a consecințelor ei, precum și date privind personalitatea făptuitorului (grad de invaliditate – I, II (persoana cu dizabilități severe și accentuate), merite deosebite față de societate, alte circumstanțe de importanță majoră). În același timp, hotărârea menționat explică, că în cazul stabilirii unor asemenea împrejurări, instanța de judecată este obligată să indice în sentință care anume circumstanțe ale cauzei sunt considerate excepționale și în corelație cu care date despre persoana vinovatului ele servesc drept temei pentru aplicarea art. 79 CP. Instanțele de judecată trebuie să studieze multilateral, în deplină măsură și obiectiv, toate circumstanțele și datele care caracterizează atât negativ, cât și pozitiv persoana inculpatului și care au o importanță esențială pentru stabilirea categoriei și mărimii pedepsei. [4] De exemplu, în ordine de recurs, Colegiul penal lărgit al Curții Supreme de Justiție a constatat, că în prima instanță s-a individualizat corect pedeapsa penală în privința cetățeanului H. F., acuzată de săvârșirea infracțiunii prevăzute de lit. „a¹”, alin. (3), art. 325 CP al RM. [3] Astfel, în speță, sentința de condamnare a reflectat o circumstanță excepțională ce a determinat aplicarea art. 79 CP al RM și anume: H. F., în urma unui concurs de împrejurări grele de ordin familial, cu scopul de a perfecta și primi cât mai repede posibil pașaportul străin, pentru a putea pleca peste hotare și să fie prezentă la 01 septembrie alături de copilul său, cu ocazia începerii studiilor de către el, a săvârșit fapta penală menționată.

Prevederile art. 90 CP al RM, la rândul său, are și alte restricții, care pot fi calificate ca date obiective ce determină aplicabilitatea liberării pedepsei penale în condițiile respective. Astfel, alin. (4), art. 90 CP RM, stabilește, că condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei nu se aplică persoanelor care au săvârșit infracțiuni deosebit de grave și excepțional de grave. Deși acest alineat prevede, inclusiv restricția la aplicabilitate în privința existenței recidivei, considerăm că această restricție, de fapt, se referă la datele subiective, ce determină liberarea de pedeapsă penală în condițiile art. 90 CP al RM și la care urmează să ne referim ulterior.

Așadar, dacă raportăm prevederile alin. (4), art. 90 CP al RM, cu prevederile art. 16 CP al RM, observăm următoarea situație, că infracțiunile la care se referă alineatul în cauză în conformitate cu prevederile art. 16 CP al RM sunt catalogate ca infracțiuni săvârșite intenționat și pentru care legea penală prevede pedeapsa maximă cu închisoarea pe un termen ce depășește 12 ani închisoare (pentru infracțiuni deosebit de grave) și detențiunea pe viață (pentru infracțiuni excepțional de grave). De fapt, legiuitorul determină strict, că posibilitatea aplicării acestei instituții juridico-penale alternative închisorii prevăzute de art. 90 CP al RM va fi exclusă pentru

infracțiuni de o gravitate mai mare decât cele ușoare, mai puțin grave și grave, chiar dacă admitem că pedeapsa penală pentru o faptă penală ce urmează a fi aplicată se va putea reduce prin prisma art. 79 CP al RM, și chiar dacă pedeapsa finală va fi stabilită de până la 5 ani închisoare pentru o infracțiune intenționată și 7 ani închisoare pentru o infracțiune din imprudență. Procedul reducerii pedepsei penale sub limita minimă prevăzută de lege, în situația de față, nu va determina aplicarea art. 90 CP al RM, din simplu motiv, că categoriile de infracțiuni săvârșite sunt de o gravitate mai mare, considerate deosebit de grave sau excepțional de grave.

Alături de constatarea *datelor obiective*, ce au importanță relevantă la aplicarea liberării de pedeapsa penală în condițiile art. 90 CP al RM, un mare rol îl joacă și constatarea *datelor subiective*. De fapt, instanțele de judecată sunt obligate prin litera legii să stabilească cumulativ, atât datele obiective, cât și datele subiective în acest caz.

În ce privește *datele subiective*, considerăm că ele se referă la persoana infractorului și la situația în care acesta se află la momentul examinării posibilității aplicării condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei. La prima condiție, cu referire la *datele subiective* ce se referă la persoana infractorului, instanța de judecată ar trebui să determine, dacă este rațional sau nu, să se execute pedeapsa penală. Concluzia instanței de judecată ar trebui să reiasă din faptul că persoana infractorului își poate corecta comportamentul fără o executare reală a pedepsei, în condițiile art. 90 CP al RM. Aceste concluzii s-ar putea baza pe anumite elemente constatate în ședințele instanței de judecată sau considerate, de către aceeași instanță, că ar putea duce la raționamentul că nu este necesar să se execute pedeapsa din partea celui ce a săvârșit fapta penală. Considerăm, că este necesar de a lua în calcul comportamentul înainte de săvârșirea infracțiunii, cât și în mod prioritar după săvârșirea infracțiunii, al conștientizării celor săvârșite. Comportamentul adecvat, binevoitor și raționalizat prin prisma exprimării voinței de a respecta legea pentru viitor și al căinței active în cele săvârșite al celui supus răspunderii penale, ar putea fi considerate, de către instanța de judecată, benefice, circumstanțe atenuante și determinante ale ajungerii la concluzia, că este irațional să se execute pedeapsa. Caracterizarea pozitivă în societate, ordine, decorații, merite obținute și apreciate pe parcursul activității în serviciu, aflarea copiilor la întreținere, recuperarea prejudiciul cauzat ca urmare a săvârșirii infracțiunii la fel pot fi considerate ca circumstanțe ce determină conținutul datelor subiective ce țin de aplicarea prevederilor art. 90 CP al RM și care ridică gradul de încredere și ajungerii la concluzia de către instanța de judecată a iraționalității supunerii executării reale a pedepsei a celui ce a săvârșit infracțiunea. Drept exemplu, servește sentința judecătorească or. Leova pe dosarul penal nr. 1-132/2014 din 29 septembrie 2014, [5] prin care instanța de judecată, la aplicarea prevederilor art. 90 CP RM în privința inculpatei P.N. persoană publică, acuzată de săvârșirea infracțiunii prevăzute de alin. (1), art. 327 CP al RM, a luat în calcul că avea la întreținere 2 copii minori, se afla în concediu de maternitate, pentru prima dată se afla pe banca acuzaților, vina a fost recunoscută pe deplin, caracteristica pozitivă a sa, existența regretului față de cele săvârșite și prejudiciul cauzat de infracțiune a fost reparat. Totodată, luarea în calcul a datelor subiective de către instanța de judecată, și anume cele ce țin de persoana celui vinovat și care au determinat aplicarea art. 90 CP al RM, a fost și cauza penală în care a fost vizat ex-ministrul N.V., acuzat de săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 327 CP al RM. [6] Astfel, în calitate de date subiective, legate de persoana celui vinovat, s-au considerat: caracterizarea pozitivă a ex-demnitarului și nivelul înalt de instruire, neignorând și comportamentul său postinfracțional. Așadar, în practica judiciară, recunoașterea vinovăției și regretele sincere în privința infracțiunii săvârșite de funcționari publici și/sau demnitari, se pot lua în calcul, în calitate de date subiective la aplicarea prevederilor art. 90 CP RM. Stabilirea datelor subiective, în cadrul ședinței de judecată, la aplicarea prevederilor art. 90 CP al RM, ușurează în mod considerabil examinarea

cauzei penale și chiar soluționează pentru viitor unele probleme majore, care în cazul celor ce execută pedeapsa închisorii țin de: condițiile de deținere în penitenciar, realizarea programelor legate de corecția comportamentului infracțional, a pregătirii spre reintegrarea socială etc.

În legea penală și anume, în art. 90 CP al RM, nu vom regăsi prevăzut în mod direct, în calitate de date subiective, legate de persoana vinovatului, astfel de date, precum: recunoașterea vinovăției, căința sinceră în cele săvârșite, însă considerăm că doar în mod cumulativ cu respectarea altor condiții legale, și anume cu cele legate de datele obiective, excluzându-se prezența restricțiilor legale la examinare, poate fi aplicată această instituție. Or, numai în prezența unor astfel de date subiective, legate de personalitatea celui ce a săvârșit infracțiunea și care ar fi cumulative cu datele obiective, excluzând prezența restricțiilor legale la examinare, ar da temei de a constata că nu este rațional ca cel ce a săvârșit infracțiunea să execute pedeapsa în mod real.

A doua condiție, ce ține de *datele subiective*, se referă la situația în care se află infractorul, la momentul examinării posibilității aplicării condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei. Așadar, aici vorbim de faptul dacă infractorul se află în situația recidivei sau nu. Restricția cu privire la aplicabilitatea condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei reiese din prevederile alin. (4), art. 90 CP al RM. Ținem să concretizăm aici, că persoana vinovatului se va afla într-o situație de recidivă, dacă potrivit prevederilor art. 34 CP RM, a comis una sau mai multe infracțiuni intenționate, având antecedente penale pentru o infracțiune săvârșită cu intenție. Astfel de situație, însă în practica judiciară este exclusă, dacă o raportăm la cauzele penale de corupție sau conexe lor în care figurează funcționari publici și/sau demnitari. Aceasta pornește de la faptul că pentru ocuparea unor funcții publice sau de demnitate publică, legiuitorul de multe ori stabilește prin legile organice anumite restricții, și anume imposibilitatea de a ocupa funcții de genul respectiv, dacă persoana a fost condamnată anterior și are un antecedent penal, or în alte situații chiar și dacă a fost liberată de răspundere penală sau a avut o problemă de integritate legată de declararea averilor și intereselor personale, nu mai poate ocupa astfel de funcții sau, după caz, pe un anumit termen nu mai poate candida sau participa la concurs pentru o astfel de funcție.

Din evidențierea particularităților datelor obiective și subiective la aplicarea prevederilor art. 90 CP al RM, se poate concluziona că aceste date sunt obligatorii de a fi stabilite și luate în considerație de instanțele de judecată, inclusiv pe cauzele penale de corupție și cele conexe lor, în care figurează funcționari publici și/sau demnitari. Totodată, se poate stabili și faptul că legiuitorul nu determină direct în lege ce se are în vedere prin referințele referitoare la persoana celui vinovat, considerate date subiective, deși în cazul datelor obiective este o claritate mai mare. Considerăm că legiuitorul ar fi bine să vină cu unele precizări *de lege ferenda*, care ar face claritate și ar determina o aplicare uniformă a legii pe cauzele penale în care se abordează problema aplicabilității liberării de pedeapsa penală în condițiile art. 90 CP al RM. Aceste precizări ar trebui să fie generale, dar exhaustive, de exemplu: să se refere la caracteristica infractorului, atitudinile, intențiile, viziunile, conștientizarea și/sau regretele din partea acestuia. Considerăm, că rezultatul unor astfel de precizări în legea penală va conduce inevitabil la ridicarea gradului de înțelegere și încredere din partea instanței de judecată a situației reale și a persoanei ce a săvârșit fapta infracțională. Se va putea aprecia mai ușor necesitatea aplicării și executării pedepsei penale sau a aplicării și suspendării condiționate a executării pedepsei penale.

BIBLIOGRAFIE

1. Basarab M. Drept penal general. Vol. II. București: Lumina Lex, București, 2001, p. 237-238.
2. Codul Penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.128-129/1012 din 13.09.2002.
3. Decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție, m. Chișinău, din 05.07.2016. Dosarul nr. 1ra-1036/2016.
4. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale” nr. 8 din 11.11.2013 http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=127.
5. Sentința Judecătorei or. Leova, din 29.09.2014. Dosarul nr. 1-132/14.
6. Sentința Judecătorei s. Rîșcani, m. Chișinău, din 19.05.2015. Dosarul nr. 1-165/15.
7. Эффективность применения уголовного закона, отв. ред. Н. Ф Кузнецова, И. Б Михайловская. Москва: Юридическая Литература, 1973, p. 120.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ, ФОРМЫ И МЕРЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПО ПРЕДУПРЕ- ЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ (ПО МАТЕРИАЛАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Наталья КИПЕР,
доктор права, старший преподаватель
Академия государственного управления

SUMMARY

Legal and administrative responsibility for violations in the electoral system is one of the types of liability, including different types of offenses that are detailed and comprehensive is provided by the Code of administrative offences of the Russian Federation. With regard to forms of corruption and prevention measures to prevent corruption in the electoral process, it is only the main points that require further development, which, in principle, obliges the author to do further research on this topic.

Keywords: *administrative-legal liability, korruptsionnymi forms, preventive measures for the prevention of corruption, electoral process, electoral system etc.*

Новые реалии демократических институтов потребовали принятия соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих проведение выборов. В настоящее время в Российской Федерации действует избирательное законодательство, прошедшее этапы становления, развития и совершенствования. Нормативные правовые акты, регулирующие проведение выборов в данной области, соответствуют международным избирательным стандартам и нацелены на дальнейшее развитие демократических институтов. Одним из ключевых вопросов избирательного права и выборов являются *проблемы ответственности за нарушение избирательных прав*. В этой связи рассмотрение современных научных подходов к определению указанного понятия представляется весьма актуальным.

В зависимости от отраслевой принадлежности и характера санкций выделяются различные виды юридической ответственности. Ответственность за нарушения требований избирательного законодательства, которая условно может быть обозначена интегрированной категорией **«электоральная ответственность»**, включает в себя меры конституционно-правовой, уголовной, административной, в определенных случаях также гражданско-правовой ответственности [1, с. 167-168]. Вместе с тем некоторые исследователи отмечают и другие виды ответственности, например, материальную, процессуальную, международно-правовую [2, с. 122]. Применение тех или иных санкций и мер ответственности зависит от характера конкретных нарушений требований избирательного законодательства и степени их общественной опасности или общественной вредности.

Свидетельством того являются статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Так, в период 2011-2014 годов всего было рассмотрено 15 007 административных дел. В частности, в 2010 г. – 3 793 дела,

из них всего 2 449 лиц, подвергнутых наказанию, в 2011 г. – 3 735 дел, из них всего 2 398 лиц, подвергнутых наказанию, в 2012 г. – 4 320 дел, из них всего 2 756 лиц, подвергнутых наказанию, в 2013 г. – 2 751 дело, из них всего 1 567 лиц, подвергнутых наказанию, за 1-е полугодие 2014 г. – 408 дел, из них всего 200 лиц, подвергнутых наказанию [3].

Не умаляя важности каждого из видов, хотелось бы остановиться на административно – правовой ответственности за нарушение избирательных прав. Важно отметить, что избирательные кампании на сегодняшний день проводятся с большими отступлениями от норм избирательного законодательства [4, с. 247].

Поскольку ниже мы будем ставить акцент на административно-правовой ответственности за нарушение избирательных прав, предлагаем обратить внимание на факт того, что является основанием для административной ответственности, а именно: основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения. Согласно ст. 2.1 КоАП РФ [5] административным правонарушением признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Основной целью существования административной ответственности в сфере избирательного права является то, что она призвана воздействовать на различные правонарушения со стороны должностных лиц государственных органов, кандидатов, граждан и других лиц во время проведения избирательной кампании и, в конечном счете, снижать число правонарушений путем общей и частной превенции [6, с. 56]

Е. Ю. Родионова отмечает, что административная ответственность за нарушения избирательных прав граждан Российской Федерации это «вид юридической ответственности, обладающий рядом признаков: 1) предусмотрена нормами КоАП РФ; 2) применяется судом; 3) виды наказания — административный штраф и конфискация; 4) субъектами ответственности могут быть граждане, должностные лица, юридические лица, а также такие специальные субъекты, как кандидаты, лица, избранные депутатами или выборными должностными лицами, избирательные объединения, члены избирательной комиссии, председатель Центральной избирательной комиссии и др.» [7, с. 10]

Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав обладает определенными особенностями, специфическими, присущими ей признаками, которые можно свести к следующим:

- субъектами данного вида административной ответственности выступают граждане, должностные лица, юридические лица, а также такие специальные субъекты, как кандидаты, лица, избранные депутатами или выборными должностными лицами, избирательные объединения, члены избирательной комиссии, председатель Центральной избирательной комиссии и др.;

- административно-правовая ответственность за нарушения избирательных прав применяется только судьями;

- административные наказания за указанные правонарушения назначаются в виде штрафа и конфискации предмета административного правонарушения в виде дополнительного наказания;

- общественные отношения в указанной области регулируются нормами конститу-

ционного права, а охраняются положениями административного законодательства;

- административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав предусмотрена нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту - КоАП РФ) [8, с. 37].

Административную ответственность за нарушения законодательства о выборах можно подразделить на:

- административную ответственность физических лиц;
- административную ответственность юридических лиц.

В свою очередь, административная ответственность физических лиц делится на:

- административную ответственность граждан;
- административную ответственность специальных субъектов (должностных лиц, членов избирательных комиссий, председателей этих комиссий и других лиц) [9, с. 483].

Анализ избирательного законодательства и положений КоАП РФ об административных правонарушениях позволяет провести классификацию административных правонарушений в сфере выборов по следующим основаниям. В зависимости от того, на какой стадии избирательного процесса были совершены административные правонарушения в сфере выборов, их можно разделить на следующие виды: 1) нарушение установленного порядка реализации прав участников избирательного процесса при подготовке к проведению голосования (ст.ст. 5.1, 5.3, 5.4, 5.6, 5.15 ч.1, 5.16, 5.21, 5.49, 5.56 КоАП РФ); 2) нарушение порядка выдвижения и регистрации кандидатов (ст. 5.7 КоАП РФ); 3) нарушение порядка сбора подписей избирателей (ст.ст. 5.46, 5.47 КоАП РФ); 4) нарушение принципа равенства кандидатов (ст.ст. 5.45, 5.52 КоАП РФ); 5) нарушение порядка информационного обеспечения выборов и проведения предвыборной агитации (ст.ст. 5.5, 5.8 - 5.15 ч. 2, 5.38, 5.48, 5.51 КоАП РФ); 6) нарушение порядка финансирования избирательной кампании и расходования средств избирательных фондов (ст.ст. 5.17 - 5.21, 5.50 КоАП РФ); 7) нарушение порядка проведения голосования (ст.ст. 5.22 - 5.23, 5.58 КоАП РФ); 8) нарушение порядка определения результатов выборов (ст.ст. 5.24 - 5.25 КоАП РФ). По субъектному составу административные правонарушения можно разделить на следующие виды: 1) правонарушения, совершенные общими субъектами права (ст. 5.14 КоАП РФ); 2) правонарушения, совершенные специальными субъектами (ст. 5.22 КоАП РФ). В зависимости от объекта посягательства можно выделить следующие административные правонарушения в сфере выборов: 1) правонарушения, посягающие на пассивные избирательные права граждан (ст. ст. 5.7, 5.13, 5.15 ч. 2, 5.21, 5.38, 5.45, 5.48, 5.52 КоАП РФ); 2) правонарушения, посягающие на активные избирательные права граждан (ст.ст. 5.1, 5.4, 5.22, 5.46, 5.58 КоАП РФ); 3) правонарушения, посягающие на права избирательных комиссий и их членов (ст.ст. 5.3, 5.6, 5.21 КоАП РФ); 4) правонарушения, посягающие на права иных участников избирательных правоотношений (ст. 5.5, 5.6, 5.50 КоАП РФ) [10, с. 101].

Таким образом, на настоящий момент практически все запреты и ограничения, установленные избирательным законодательством в сфере предвыборной агитации, снабжены соответствующими санкциями. Характерным является превалирование в данной сфере санкции имущественного характера – административного штрафа [1, с. 69-70].

Но тем не менее, в целях обеспечения законности и правопорядка в период подготовки и проведения выборов, по мнению авторов, в первую очередь, необходимо:

- обеспечить неукоснительное исполнение требований закона в процессе подготовки и проведения выборных кампаний, в том числе при выдаче открепительных удостоверений;

- создать возможности для беспрепятственной работы на избирательных участках любых зарегистрированных наблюдателей;

- принять дополнительные меры по повышению эффективности взаимодействия правоохранительных органов с избирательными комиссиями, органами исполнительной и судебной власти [9, с. 485].

В контексте административной ответственности в сфере избирательного права не остается без внимания и такой важный аспект как «коррупция в избирательном процессе» – явление чрезвычайно опасное не только потому, что в результате коррупционных отношений искажается реальная политическая конкуренция, закладывается коррумпированность будущих представителей органов законодательной и исполнительной власти, снижается уровень доверия населения к процессу формирования власти посредством выборов, но еще и потому, что представляет собой угрозу национальной безопасности государства.

Наиболее распространенными **формами** коррупции являются следующие:

- 1) противоправное осуществление информационного обеспечения выборов, референдума организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации из корыстной или иной заинтересованности. Меньшую часть средств за публикацию средства массовой информации получают легально через счет кандидата, большую часть они получают наличными непосредственно от кандидата;

- 2) незаконное финансирование избирательных кампаний. Поскольку средств, определенных законом для проведения полноценной избирательной кампании, недостаточно, то кандидаты и избирательные объединения рассчитываются с исполнителями непосредственно, а не через счет кандидата (так называемый «черный нал»);

- 3) применение субъектами избирательного процесса административного ресурса, что, в свою очередь, может выражаться в:

- а) обеспечении неравного доступа к средствам массовой информации;

- б) давлении на избирательные комиссии;

- в) давлении на правоохранительные органы;

- г) давлении на бизнес-структуры.

- 4) подкуп лиц, призванных обеспечивать открытость и гласность избирательного процесса; членов избирательных комиссий с правом решающего голоса; лиц, призванных представлять интересы кандидатов, избирательных объединений;

- 5) подкуп кандидатов, не связанный с финансированием избирательной кампании;

- 6) подкуп избирателей [11, с. 53-54].

Что касается мер профилактики по предупреждению коррупции в избирательном процессе, мы полностью поддерживаем позицию В. Н. Прохорова [11, с. 53-54], который, в свою очередь, придерживается мнения, что меры профилактики по предупреждению коррупции в избирательном процессе должны быть направлены на повышение правовой культуры избирателей и политической активности граждан. Поскольку несовершенство некоторых положений избирательного законодательства является серьезным коррупциогенным фактором, обуславливающим распространение коррупции в избирательном процессе, необходимо принятие соответствующих мер:

- 1) в целях повышения прозрачности работы избирательных комиссий, закрепле-

ния обязанностей избирательных комиссий, размещать все принимаемые решения на официальных сайтах избирательных комиссий в сети Интернет;

2) совершенствование механизма кадровой политики, в том числе установление требования об обязательном наличии высшего юридического образования или ученой степени в области права у всех членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с правом решающего голоса;

3) введение обязательного квалификационного экзамена для членов избирательных комиссий всех уровней на знание избирательного законодательства и норм права, предусматривающих ответственность за нарушение избирательного законодательства;

4) обоснованное установление административно-правовых средств противодействия коррупции в соответствии с приведенными принципами и критериями. Так, представляется необходимым уже в ближайшее время установить следующие меры:

- абсолютный запрет на прием каких-либо подарков членами избирательных комиссий, работающими в комиссиях на постоянной (штатной) основе, а также наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Данное административно-правовое средство в форме запрета должно носить универсальный характер и распространяться на всех членов избирательных комиссий, работающих в комиссиях на постоянной (штатной) основе;

- обязанность членов избирательных комиссий, работающих в комиссиях на постоянной (штатной) основе, представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера близких родственников, а также лиц, совместно с ними проживающих;

- принятие документа, содержащего нормы морали, основы профессионального поведения для членов избирательных комиссий;

- установление абсолютного ограничения на замещение вакансии члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, если на данный момент близкий родственник этого лица уже является членом избирательной комиссии вышестоящего уровня.

В целом совершенствование законодательства и правоприменительной практики, скоординированные усилия организаторов выборов, правоохранительных и судебных органов по пресечению противоправных действий должны способствовать оздоровлению избирательного процесса, сделать его реальным препятствием для распространения электоральной коррупции

Конечно же остается в качестве обязательной цели для автора исследовать в дальнейшем и другие виды ответственности в сфере избирательного права, а также обострить внимание на такой важный аспект как коррупция в системе избирательной сферы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: 2-е изд., перераб. и доп. — М.: РЦОИТ, Издательство «Весь Мир», 2007. — 304 с., с. 167-168.
2. См.: Помазанский А. Е. Ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании в законодательстве о выборах // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 124—125.
3. Статистические сведения, предоставленные Судебным департаментом при Верховном Суде РФ; Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. — <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 22.09.2016).
4. Круглый стол «Проблемы уголовной ответственности за нарушение норм избирательного права в современный политический период развития». Вестник Омского университета. Серия «Право», 2015. №1 (42), с. 247-248.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // «Российская газета» от 31 декабря 2001 г. № 256.
6. См.: Избирательное право в вопросах и ответах. — М., 2009.
7. Родионова Е. Ю. Административно-правовая защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007, с. 28.
8. Аничкин И. Н. Особенности административно-правовой ответственности за нарушение избирательных прав // Современное право, №9, 2013.
9. Музыченко П. Б., Музыченко Ю. П. Проблемы уголовной ответственности за нарушения избирательного законодательства Российской Федерации // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ» 2013, том 4, № 4, с. 481 – 485.
10. Волченко В. Н. Некоторые особенности административной ответственности за нарушения избирательных прав граждан. // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление, № 3 (9), 2011г., с. 100-104.
11. Прохоров В. Н. Коррупция в избирательном праве и процессе Российской Федерации: формы проявления и способы преодоления // Вестник избирательной комиссии избирательной власти, № 1 (33), 2011г., с. 53-54.

ASIGURAREA EXERCITĂRII DREPTULUI LA MUNCĂ AL FEMEILOR PRIN INTERMEDIUL ACȚIUNILOR AFIRMATIVE

Tatiana MACOVEI,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In order to reduce discrimination a series of strategies meant to ensure equality of chances have been developed, in the areas where women have been systemically underrepresented. Historically, women are parts of the groups which are usually prone to discrimination. The necessity of adopting affirmative measures in the favour of women in the labour field, is the result of the movement for promoting women's rights which emphasized the inequality of chances between men and women in labor field.

Astăzi trăim într-o lume genizată, iar egalitatea gender este un deziderat al timpurilor noastre. Problema egalității gender pe piața muncii se află atât în vizorul organizațiilor internaționale, cât și în al celor naționale, al comunității științifice, a societății civile din întreaga lume, deoarece, *de facto*, femeile au fost și sunt discriminate pe piața forței de muncă, se mențin și în continuare tendințele ce țin de „segregarea de gen a pieței muncii”, „feminizarea șomajului”, „feminizarea sărăciei” etc. Marginalizarea femeilor pe piața muncii nu poate fi atribuită slăbiciunii sexului feminin și nici îndatoririlor familiale (grija față de copii, grijile casnice), ci mecanismelor economice și sociale de pe piața muncii, care atribuie femeii un rol prioritar în familie, dar nu pe piața forței de muncă.

Țara în care s-au inventat măsurile afirmative este Statele Unite ale Americii. Măsurile afirmative concrete în favoare a persoanelor subreprezentate pe piața muncii s-au manifestat la vremea respectivă sub următoarele forme: proporția salariatelor de sex feminin să fie echivalentă cu proporția salariaților de sex masculin într-o unitate angajatoare; la competență egală, între femei și bărbați se acordă prioritate femeilor; interzicerea segregării pe sexe a locurilor de muncă și a publicității făcute acestora (de exemplu: femei de serviciu sau bărbați agenți de vânzări); creșterea salariilor în domeniile dominate de femei care, ca regulă, sunt mai slab plătite decât domeniile în care activează bărbații [1, p. 57].

Un instrument juridic important de protecție a drepturilor femeilor este Convenția Organizației Națiunilor Unite pentru Eliminarea tuturor formelor de discriminare asupra femeilor (denumită CEDAW) din 18.12.1979, ratificată de Republica Moldova [2], care la art. 4, alin.(1) prevede: „Adoptarea de către statele părți a unor măsuri temporare speciale, menite să accelereze instaurarea egalității de facto între bărbați și femei, nu este considerată ca un act de discriminare în sensul definiției din prezenta Convenție, dar nu trebuie ca aceasta să aibă drept consecință menținerea unor norme inegale sau diferențiate, aceste măsuri trebuie să fie abrogate de îndată ce au fost realizate obiectivele în materie de egalitate de șanse și tratament”.

La nivel european Directiva Uniunii Europene nr. 2006/54/CE din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și a egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă [3] la art. 22 prevede: în conformitate cu art. 141 alin. (4) din tratat, pentru a asigura în mod concret egalitatea deplină între bărbați și

femei în viața profesională, principiul egalității de tratament nu împiedică statele membre să mențină sau să adopte măsuri care prevăd avantaje specifice destinate să faciliteze exercitarea unei activități profesionale de către sexul reprezentat mai puțin sau să prevină sau să compenseze dezavantajele în cariera profesională.

În Republica Moldova măsurile afirmative în diferite acte normative au denumiri diferite. Codul muncii [4] nu definește direct măsurile afirmative, însă art. 8, alin. (2) prevede că „nu constituie discriminare stabilirea unor diferențieri, excepții, preferințe sau drepturi ale salariaților, care sunt determinate de cerințele specifice unei munci, stabilite de legislația în vigoare, sau de grija deosebită a statului față de persoanele care necesită o protecție socială și juridică sporită”.

Legea Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012 [5] sinonim termenilor de acțiuni afirmative folosește termenii măsuri pozitive, definindu-le drept „acțiuni speciale provizorii luate de autoritățile publice în favoarea unei persoane, unui grup de persoane sau a unei comunități, vizând asigurarea dezvoltării lor firești și realizarea efectivă a egalității acestora în raport cu celelalte persoane, grupuri de persoane sau comunități”.

Potrivit Legii Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității de șanse dintre femei și bărbați nr. 5/2006 [6], *acțiunile afirmative* sunt acțiunile speciale temporare de accelerare a obținerii unei egalități reale între femei și bărbați, cu intenția de eliminare și prevenire a discriminării ori a dezavantajelor ce rezultă din atitudinile, comportamentele și structurile existente. Art. 9, alin. (2) al legii date prevede că angajatorul va efectua angajarea prin metode care să asigure accesul egal al femeilor și al bărbaților la muncă, inclusiv prin acțiuni afirmative.

Scopul ținută al acțiunilor afirmative este de a crește proporția persoanelor marginalizate pe piața muncii în acele domenii ale muncii unde ele sunt subreprezentate numeric. Asigurarea oportunităților egale efective între diferite categorii de salariați prin acțiuni afirmative este, pe lângă recunoașterea formală a dreptului la egalitate și la nediscriminare, unul dintre elementele cruciale ale incluziunii sociale.

Acțiunile afirmative presupun, pe de o parte, recunoașterea dezavantajelor acumulate de grupurile respective, precum și dezvoltarea de politici și de practici care ajută la depășirea dificultăților acestor persoane în scopul ajutării lor de a se integra mai ușor în societate. Acțiunile afirmative implică adoptarea unor măsuri politice menite să conducă la o reprezentare proporțională a unor grupuri sociale într-o multitudine de domenii, domenii în care grupurile în cauză au fost în mod tradițional marginalizate sau sunt doar incidental reprezentate.

Acțiunea afirmativă este un concept care nu a fost scutit de controverse. Adversarii acțiunilor afirmative atacă, în primul rând, ideea discriminării pozitive ce e implicată în măsurile de acțiune afirmativă. Orice discriminare, susțin ei, are efecte maligne asupra societății. Măsurile afirmative prin care o anumită categorie de persoane sunt privilegiate, indiferent de scopurile sale, intră în contradicție cu meritocrația. Pe de o parte, se încurajează membrii minorităților să-și exploateze propriul sentiment de victimizare, care devine, astfel, o sursă de putere și privilegii. Rezultatul acestei puteri va fi un grup numeros de așa-zise „victime” paranoice, sensibile la orice gest cu tentă discriminatorie.

De exemplu, în Statele Unite ale Americii acțiunea afirmativă rămâne a fi o chestiune destul de controversată, mulți opunându-se aplicării unor asemenea măsuri. Adversarii unei asemenea politici insistă asupra faptului că aceasta subminează una dintre cele mai îndrăgite valori ale culturii politice americane, cum este respectarea egalității șanselor. Acțiunea afirmativă este deci condamnată pentru faptul că ar sta în calea meritocrației – o

societate unde succesul în viață este bazat pe merite mai degrabă decât pe naștere, clasă, rasă sau orice alt criteriu. Criticii mai argumentează că acțiunea afirmativă este, până la urmă, distructivă tocmai în direcția eliminării discriminării, generând ea însăși discriminare.

Cei care se pronunță împotriva acțiunilor afirmative în privința femeilor în domeniul raporturilor juridice de muncă susțin că sistemul creat de ei (acțiunile afirmative) încetinește, de fapt, integrarea femeilor în câmpul muncii, încurajându-le să-și mențină propria cultură marginală, crezând în continuare că sunt discriminate în raporturile juridice de muncă. Respectiv, dacă femeile știu că sunt susținute de restul societății doar pentru simplul fapt că sunt femei, ele nu mai au nicio stimulare de a schimba ceva din vechile obiceiuri dăunătoare, nu au nicio motivație să se schimbe. Progresul social rămâne o vorbă goală, inerția fiind, de fapt, chiar mai mare decât la alte grupuri care nu primesc nimic de la stat și sunt nevoite să se adapteze.

Argumentele aduse împotriva acțiunilor afirmative pot fi rezumate după cum urmează:

1. Favorizarea femeilor în numele unei nedreptăți trecute (a unei discriminări trecute) înseamnă nedreptățirea prezentă a bărbaților. Respectiv, dacă în trecut era condamnată discriminarea femeilor în raporturile de muncă, astăzi ar trebui condamnate acțiunile afirmative în privința femeilor, deoarece prin acestea sunt discriminați bărbații. Ulterior, peste ani, nu este exclusă situația când bărbații vor trebui să fie beneficiari ai măsurilor afirmative în domeniul raporturilor juridice de muncă dat fiind faptul că actualmente sunt discriminați în raport cu femeile.

2. Mecanismele pieței muncii trebuie lăsate să acționeze nestingherit. Faptul că multe femei tind să se concentreze în sectoare prost plătite sau că unele preferă munca casnică, este alegerea lor personală. Cu atât mai mult cu cât femeile au acces egal la educație, putând și ele să obțină, astfel, specializări în domeniile care sunt mai bine plătite. Respectiv, dacă femeile doresc să fie mai bine plătite, să se orienteze spre munci mai bine plătite.

În pofida argumentelor aduse împotriva acțiunilor afirmative în favoarea femeilor în domeniul relațiilor de muncă, totuși aceste acțiuni sunt practicate de multe state. Argumentul major adus în favoarea acțiunilor afirmative este următorul: atât timp, cât realitatea produce inegalități, acțiunea afirmativă este necesară astfel încât prin intermediul ei să se recupereze distanțele create artificial între femei și bărbați. Faptul că legea consfințește egalitatea între cele două sexe nu înseamnă că egalitatea este și o realitate practică. Discriminările trecute se reflectă în prezenta inegalitate de șanse, în ciuda cadrului legislativ egalitar, de aceea principiul meritocratic (conform căruia femeile nu ar trebui promovate prin acțiuni afirmative) permite perpetuarea nedreptăților trecute în prezent.

Noi ne pronunțăm în favoarea acțiunilor afirmative destinate femeilor cu privire la relațiile de muncă, considerând că statul trebuie să adopte măsuri afirmative față de comunitățile dezavantajate de practici discriminatorii anterioare. Ele se vor aplica în mod limitat și se vor referi la situațiile pentru care sunt stabilite.

Principalele cauze ale Curții Europene de Justiție referitoare la acțiunile afirmative în privința femeilor în domeniul raporturilor juridice de muncă au apărut în contextul egalității de șanse între femei și bărbați. În cauza *Eckhard Kalanke împotriva Freie Hansestadt Bremen* [7], Curtea Europeană de Justiție a adoptat o abordare strictă constând în acordarea acțiunilor afirmative pentru a corecta reprezentarea insuficientă a femeilor în anumite posturi. Această cauză a vizat legislația adoptată la nivel regional, care acorda automat prioritate femeilor care candidau pentru anumite posturi sau pentru promovare în anumite funcții. Potrivit prevederilor respective în cazul în care atât bărbații, cât și femeile dețineau o calificare egală și candidau pentru un post, însă unde femeile erau insuficient reprezentate, tre-

buia să se acorde în mod automat preferință femeilor. Reprezentarea în cadrul unei unități angajatoare concrete era considerată insuficientă dacă lucrătoarele femei nu alcătuiau, cel puțin, jumătate din personalul alocat postului în cauză.

Instanțele naționale au deferit cauza Curții Europene de Justiție, întrebând dacă regula prin care se acorda prioritate femeilor la angajare în defavoarea bărbaților în domeniile în care femeile erau subreprezentate numeric era compatibilă cu art. 2, alin. (4) din Directiva privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrare în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă [8] din anul 1976, în care se prevede: „Prezenta directivă nu aduce atingere măsurilor de promovare a egalității de șanse între bărbați și femei, în special prin înlăturarea inegalităților de fapt care afectează șansele femeilor.

Curtea Europeană de Justiție a afirmat că regula care garanta „femeilor prioritate absolută și necondiționată pentru numire pe un post sau promovare” era, de fapt, disproporționată în raport cu scopul de eliminare a inegalității legate de dreptul la tratament egal și, în consecință, acțiunea afirmativă în acest caz nu putea fi justificată, fiind calificată drept una discriminatorie după criteriul de sex.

Un alt caz relevant din jurisprudența Curții Europene de Justiție cu referire la acțiunile afirmative în privința femeilor aplicate în domeniul muncii este cauza *Marschall* [9], care se referă la o legislație similară, în fond, cu cea din cauza *Kalanke*. Regula în cauză prevedea însă că femeilor care au aceeași calificare trebuie să li se acorde prioritate, „cu excepția cazului în care motive specifice unui candidat de sex masculin înclină balanța în favoarea acestuia”. Curtea Europeană de Justiție a constatat că o regulă de acest fel nu era disproporționată în raport cu scopul legitim de eliminare a inegalității, atât timp cât „în fiecare caz separat, oferă candidaților de sex masculin care sunt calificați în aceeași măsură ca și candidatele de sex feminin garanția că respectivele lor candidaturi vor fi supuse unei evaluări obiective, care va ține seama de toate criteriile specifice candidaților individuali și va respinge regula priorității acordate candidaților de sex feminin dacă unul sau mai multe criterii înclină balanța în favoarea candidatului de sex masculin”.

Acțiunile afirmative în favoarea femeilor pe tărâmul raporturilor juridice de muncă au un caracter temporar și au scopul de a preveni și elimina discriminarea în domeniile în care femeile sunt discriminate, implicând adoptarea unor măsuri politice menite să conducă la o reprezentare proporțională a acestora într-o multitudine de domenii, domenii în care femeile au fost în mod tradițional marginalizate sau sunt doar incidental reprezentate. Acțiunile afirmative presupun, pe de o parte, recunoașterea dezavantajelor acumulate de grupurile respective, precum și dezvoltarea de politici și de practici care ajută la depășirea dificultăților.

Concluzii. Nediscriminarea și prețuirea diversității în muncă nu trebuie privite doar ca obligații ale statului. Aceste valori sociale ar trebui să fie incluse în cultura organizațională a tuturor angajatorilor din Republica Moldova. Astfel, ele ar deveni familiare angajaților care ar putea să le practice, la rândul lor, în societate.

BIBLIOGRAFIE

1. MACOVEI, T. Particularitățile raporturilor juridice de muncă ale femeilor. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2014, p. 57.
2. Convenția ONU asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei (CEDAW), ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 87-XIII din 28.04.1994.

3. Directiva nr. 2006/54/CE din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și a egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și în muncă, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 204/23 din 26.07.2006, p. 262-275; 05/vol 8.

4. Codul Muncii al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr. 154-XV din 28.03.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.

5. Legea Republicii Moldova nr.121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.103/355 din 29.05.2012.

6. Legea Republicii Moldova nr. 5-XVI cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați din 09.02.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50/2005 din 24.03.2006.

7. Decizia Curții Europene de Justiție, Kalanke/Freie Hansestadt Bremen, cauza C-450/93 [1995] RJ I-3051, 17 octombrie 1995.

8. Directiva 76/207/CEE privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrare în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă (JO L 39, 14 februarie 1976, p. 40).

9. CEJ, Cauza 152/84 Marshall împotriva Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, Jurnalul Oficial nr. 39 din 1984, p. 354.

10. Moroianu Zlătescu, I., Stoica, I., Carta socială europeană, I.R.D.O., București, 1999, p. 77.

UNELE MODALITĂȚI PRIVIND ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A TERITORIULUI STATULUI

Natalia BANTUȘ-GURDUZA,
doctor în drept, consultant principal,
Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media,
Parlamentul Republicii Moldova

SUMMARY

Any administrative-territorial organization is required to provide increased efficiency of public authorities, increase initiative and the efficiency of public services, improving the links between the central and local government, ensuring a better control and more competent support to administrative-territorial units, so that the delimitation of territorial administrative units to be carried out in order to exercise unitary power of the state and to achieve the general interests of local territorial communities.

Orice organizare administrativ-teritorială este chemată să asigure creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității serviciilor publice, îmbunătățirea legăturilor între autoritățile publice centrale și locale, asigurarea unui control mai eficient și a unui sprijin mai competent unităților administrativ-teritoriale, cu alte cuvinte delimitarea teritoriului în unități administrative este efectuată în scopul exercitării unitare a puterii de stat și realizării intereselor generale ale colectivităților teritoriale locale.

Un stat este mai puternic, consideră ilustrul cercetător Paul Negulescu, dacă are teritoriu suficient, în care să se poată dezvolta, dacă teritoriul este fertil, dacă are cursuri de ape, dacă se limitează cu marea, dacă are granițe naturale mai ușor de apărat, dacă are o fericită configurațiune, dacă are o climă temperată etc. La această afirmație noi am mai adăuga că progresul general al societății este indisolubil legat de organizarea judicioasă a teritoriului și administrației publice locale care favorizează amplasarea rațională a investițiilor publice pe teritoriul țării, dezvoltarea armonioasă a diferitelor zone și localități.

Perfecționarea structurii administrativ-teritoriale reprezintă o pârghie importantă pentru realizarea optimă a funcțiilor administrației publice în statul de drept. Despre buna organizare administrativă a teritoriului se poate vorbi numai atunci când toate interesele, locale și naționale, politice și de securitate ale statului, se vor realiza cu o eficiență maximă. Numai o organizare administrativă chibzuită din punct de vedere economic și politic asigură randamentul înalt în administrarea comunităților locale, protecția intereselor locale, realizându-se, totodată, și interesele generale ale statului.

Pentru a asigura respectarea intereselor locale și îmbinarea lor cu cele naționale, este necesar ca la organizarea administrativ-teritorială a statului să se țină cont de următoarele principii de bază:

- a) unitatea, integritatea, inalienabilitatea și indivizibilitatea teritoriului de stat;
- b) economia și eficiența;
- c) echilibrul în dezvoltarea social-economică și solidaritatea unităților administrativ-teritoriale;
- d) particularitățile sociale, ecologice și demografice;
- e) tradițiile istorice, etnice și culturale;

f) consultarea cetățenilor la modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale.

Prin unitatea și integritatea teritoriului de stat urmează să înțelegem aspectul constitutiv al statului, care, potrivit formulei constituționale existente, implică inalienabilitatea și indivizibilitatea teritoriului.

Inalienabilitatea semnifică interzicerea înstrăinării teritoriului sub orice formă. Abandonarea, pierderea prin prescripție, cesiunea, donația, vânzarea de teritorii sunt incompatibile cu acest principiu, fiind ilegale și interzise. Inalienabilitatea înseamnă, de asemenea, imposibilitatea oricărui alt stat de a exercita atribute de putere asupra teritoriului statului, indiferent de suprafața afectată sau de motivele invocate. Acest principiu nu menționează expres subiecții, el este opozabil *erga omnes* atât în raporturile țării noastre cu alte state, cât și în raporturile care se nasc între persoanele fizice sau juridice ca subiecți de drept public sau privat. Astfel, teritoriul (fie întreg, fie o parte a sa) dispune de un statut juridic special, ceea ce îl scoate în afara circuitului civil și îl supune exclusiv puterii poporului, suveranității naționale.

Alături de inalienabilitatea teritoriului, este necesar să fie examinată și indivizibilitatea acestuia, principiu consacrat în art. 1 din Constituția Republicii Moldova. Statul este indivizibil, în sensul că nu poate fi împărțit, total sau parțial, în mai multe unități statale (state) și transformat într-un stat federal (federativ). Indivizibilitatea presupune că statul, ca persoană politică și juridică, nu poate fi divizat, însă teritoriul, unul din componentele statului, poate fi supus unei divizări și organizări sub aspect administrativ. Subdiviziunile teritoriale cu caracter administrativ nu sunt state separate și, chiar dacă autonomia lor este aprofundată, ele trebuie să contribuie la realizarea și funcționarea centralizată a unei singure structuri – statul.

Principiul economiei și eficienței presupune organizarea administrativ-teritorială în așa fel ca unitățile administrativ-teritoriale să dispună de o economie proprie și de finanțe suficiente pentru a asigura eficiența lor. Astfel, unitățile administrativ-teritoriale trebuie să dispună de resurse proprii pentru a putea asigura, cel puțin, finanțarea aparatului administrativ și a instituțiilor social-culturale din componența acestor unități. Cu alte cuvinte, la atribuirea personalității juridice colectivităților locale și la legiferarea lor ca unități administrativ-teritoriale, este necesar să se țină cont de posibilitatea reală de a-și exercita pe deplin atribuțiile care le vor fi date în competență, precum și de potențialul lor economic. Pentru a decide asupra formării unei unități administrativ-teritoriale, se cere în mod obligatoriu un suport economic, care să asigure buna funcționare a acesteia.

La organizarea administrativ-teritorială trebuie să se țină cont și de *principiul echilibrului în dezvoltarea social-economică a unităților formate*, care presupune existența unităților economice și perspectiva dezvoltării acestora în vederea asigurării unor surse de venit constante în bugetele locale. Unitățile administrativ-teritoriale trebuie să fie solidare între ele, ceea ce implică defalcarea de către unitățile administrativ-teritoriale mai puternic dezvoltate din punct de vedere economic a anumitor vărsăminte financiare în fonduri centralizate în vederea repartizării mijloacelor în mod inegal altor unități administrativ-teritoriale mai slab dezvoltate pentru a asigura un echilibru între ele.

Particularitățile sociale, ecologice și demografice sunt elemente de care trebuie să se țină cont la formarea unităților administrativ-teritoriale, deoarece acestea reprezintă interesul colectivității, condițiile de mediu în care există și se dezvoltă localitatea.

Alți factori de care trebuie să se țină cont la formarea unităților administrativ-teritoriale sunt cel *istoric, etnic și cultural*, reprezentând trecutul, prezentul și viitorul localităților. Acești factori sunt în funcție de legăturile dintre săteni influențate de tradiții și obiceiuri formate în fiecare localitate. Obiceiul este o lege nescrisă, un drept sau o obligație statornicită prin tradiție. Prin tradiții

înțelegem ansamblul de obiceiuri, de norme de comportament, idei, datini etc. istoric implementate la popoare, colective, grupuri sociale și transmise din generație în generație. Diversele forme ale tradiției și succesiunea lor joacă un rol important în dezvoltarea culturii materiale și spirituale.

Astfel, o unitate administrativ-teritorială se poate forma și pentru păstrarea unor tradiții și obiceiuri ale colectivității sau unei etnii, plasate compact într-o comunitate. Prin urmare, la formarea de unități administrativ-teritoriale în condițiile noi, îndeosebi la formarea comunelor, legiuitorul, pe lângă interesul național, trebuie să țină cont de principiile enunțate și de interesul populației, dând localităților posibilitatea de a se asocia. Cu alte cuvinte, la asocierea localităților în comune este necesar să fie luat în considerare și acordul acestora, ca asocierea să nu fie forțată. Neglijarea principiului asocierii benevole generează incomoditate, nervozitate și poate conduce la pierderea încrederii locuitorilor în dreptate și echitate, inerente unei societăți democratice.

Consultarea cetățenilor la modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale este un principiu stabilit de Carta Europeană a Autonomiei Locale și presupune obținerea în prealabil a acordului locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială, pentru a dispune comasarea, divizarea, includerea unității administrativ-teritoriale în altă unitate sau chiar numai schimbarea limitelor teritoriale ale localității fie în interes național, fie regional.

Ținându-se cont de principiile analizate, la organizarea teritoriului sub aspect administrativ, colectivitățile locale au mult de câștigat, deoarece astfel poate fi atins unul dintre scopurile principale: asigurarea unui nivel adecvat de civilizație tuturor localităților urbane și rurale. Nivelul adecvat de civilizație trebuie să coincidă, cel puțin, cu cerințele constituționale de asigurare a unui nivel de trai decent fiecărei persoane, la care trebuie să contribuie atât statul cât și colectivitățile locale.

Fără deosebire de natura federală sau unitară a statului, colectivitățile sale locale se structurează pe două sau trei niveluri. La baza sistemului local se află comuna, care poate fi urbană sau rurală. Comuna este înțeleasă ca o colectivitate umană de bază, care reprezintă o comunitate naturală a populației și este creată pe baza raporturilor de vecinătate. Comunele rurale și cele urbane pot fi supuse aceluiași regim legal sau prin lege se pot stabili reguli aplicabile în mod diferențiat pentru cele două categorii. Comunele urbane pot fi, la rândul lor, împărțite în orașe, mari orașe, metropole și capitale, de regulă marile aglomerări urbane beneficiind de un regim legal propriu. Între comună și stat se situează colectivitățile intermediare, care pot fi dispuse pe unul sau două niveluri. Unele dintre acestea reprezintă colectivități locale, validate pe plan istoric, în timp ce altele sunt create artificial prin acte legislative. Aceste colectivități intermediare poartă denumiri diferite: comitat, departament, provincie, județ, în cazul dispunerii administrației locale pe două niveluri, sau regiune, în cazul în care administrația locală este dispusă pe trei niveluri. Regiunea reprezintă o colectivitate teritorială descentralizată, intermediară între departament și stat care este competentă în domeniile stabilite prin lege, în special în domeniul economic, sanitar, social și cultural.

Sistemul organizării administrative a teritoriului are, în prezent, o influență hotărâtoare nu numai asupra conținutului autonomiei locale, dar și asupra locului și rolului autorităților de la nivelul unităților administrativ-teritoriale intermediare. Considerând comuna și orașul ca fiind unități de bază și Guvernul ca fiind „șeful administrației publice”, vom putea spune că există două mari sisteme de organizare administrativă a teritoriului, după cum între unitatea de bază (implicit autoritățile administrației publice de la nivelul acesteia) și Guvern există o unitate intermediară (sistemul departamental) sau două unități administrativ-teritoriale intermediare (sistemul regional). De regulă, specialiștii în dreptul public susțin că în sistemul regional gradul de extensie al autonomiei locale este mai mare, avându-se în vedere că la nivel regional este constituit un veritabil legislativ local.

La nivel european, comparativ, regăsim state în care nu există nivel intermediar, ci numai nivelul de bază și cel național, adică cu un singur nivel de administrare locală (Luxemburg, Grecia, Portugalia).

O a doua categorie de state este formată din state cu un singur nivel intermediar, deci cu trei niveluri de administrație – de bază, intermediar și național – denumit convențional sistem departamental. Este un sistem cu două niveluri de administrație locală (Danemarca, Irlanda, Olanda, Regatul Unit, Republica Moldova, România).

A treia categorie de state include state cu două niveluri de administrație intermediară, deci cu patru niveluri de administrație – sistem regional sau un sistem cu trei niveluri de administrație locală (Franța, Italia, Spania).

Această organizare administrativă a teritoriului este caracteristică statelor unitare, iar în cazul statelor federale organizarea teritorială, nefiind exclusiv administrativă, ci și politică.

La baza instituirii nivelului intermediar se efectuează pentru o mai mare democrație, eficiență, eficacitate, descentralizare etc. Cu toate acestea, de cele mai dese ori, sunt invocate trei motive atunci când se explică de ce nivelul intermediar este preferabil de către colectivitățile locale în scopul realizării diferitelor lor atribuții:

În primul rând, în unele cazuri, nivelul intermediar apare ca un răspuns la cererea unei comunități regionale (cum ar fi o minoritate etnică, care locuiește pe un teritoriu anumit), ce reclamă o anumită autonomie față de guvernul central. Nivelul intermediar poate fi creat, de asemenea, pentru a echilibra puterea centrală. De altfel, acest nivel poate fi considerat drept o structură inițială (de bază) a statului ca în cazul Statelor Unite ale Americii, unde fiecare stat cedează o parte din suveranitate nivelului central (federal). Dar în cazul Europei nu trebuie să uităm că nivelul intermediar ori „regional”, cum este deseori numit, este, în general, creat prin decizia guvernului central.

În al doilea rând, justificarea creării nivelului intermediar rezidă în necesitatea de a stabili o axă de unitate între administrația centrală și nivelurile intermediare și locale. De obicei, aceasta semnifică faptul că nivelul intermediar face parte dintr-un lanț ierarhic, în care joacă rolul unui instrument de control din partea administrației centrale asupra celei teritoriale.

În al treilea rând, este vorba de un factor care rezidă în necesitatea de a consolida dezvoltarea producerii și a pieței, precum și de a institui un coordonator și un planificator. În cele mai multe cazuri, colectivitatea locală este prea mică pentru a presta diferite servicii, cum ar fi, de exemplu, serviciile spitalicești. După cum se știe, rezultatele obținute riscă a fi sub nivel, dat fiind faptul că gestionarea unor astfel de probleme și prestarea serviciilor de anvergură țin de un sistem mai vast. Soluțiile găsite de o administrație locală pot fi binevenite, dar pot avea rezultate nefaste pentru o altă autoritate publică confruntată cu probleme similare. Riscurile de acest fel ar putea fi evitate fie prin admiterea unui control al administrației de nivel intermediar asupra administrației locale, fie prin obligarea autorităților publice locale să coopereze în soluționarea unor probleme. Uneori se depun eforturi susținute pentru a determina funcțiile și serviciile care urmează a fi instituite la nivel central, regional și local. Cu toate acestea, până aici nu s-a putut găsi niciun răspuns clar la întrebarea, dacă studierea empirică a problemei indică un anumit tip de activitate ce necesită teritorii mai vaste ori populație mai numeroasă decât ceea ce are la dispoziție autoritățile publice locale.

Denumirile de sistem departamental și sistem regional sunt pur convenționale și sunt inspirate din organizarea administrativ-teritorială a Franței, unde departamentul este prima verigă intermediară, iar regiunea - a doua.

O administrație locală intermediară în două trepte (departamentul și regiunea) este criticată în doctrină, ca o sursă de complexitate și ca suprapunere de atribuții, deși drept element pozitiv este

amintită concurența între ele, care duce la dezvoltarea autonomiei locale. În egală măsură însă, divizând atribuțiile colectivităților teritoriale locale intermediare și punându-le în concurență, statul se apără împotriva riscurilor pe care le vede în întărirea prea puternică fie a departamentului, fie a regiunii. Ca sistem de organizare în trepte, Republica Moldova are trei niveluri de administrație (două niveluri de administrație publică locală și nivelul național), deci un singur nivel intermediar, incluzându-se în categoria statelor cu sistem departamental de administrație publică.

În regula generală, exceptând statele foarte mici, statele cunosc nivelul intermediar de administrație, atașându-se fie modelului departamental sau modelului regional. Opțiunea pentru unul sau altul dintre sisteme nu neapărat de factorii ce țin de știința administrației și a organizării teritoriului, adică, în primul rând, dimensiunile statului și nevoile unei bune administrații, ci de considerente politice, de tradiții, de mentalități. De exemplu, Franța a rămas multă vreme atașată sistemului departamental, cu un singur nivel intermediar, respingând sistemul regional, cu toate că statele mai mici îl aplicau pe acesta din urmă atât datorită tradițiilor departamente, foarte puternice și unanim acceptate, cât și fricii inspirate de regiuni, privite ca o amenințare pentru statul unitar. În egală măsură, unul și același stat a cărui suprafață a rămas, în timp, aproape neschimbată a cunoscut succesiv ambele sisteme, schimbările fiind expresia voinței politice a vremii.

Sistemul regional sub forme extrem de diferite s-a impus în spațiul regional european ca un adevărat model de administrație, având pe lângă nivelul intermediar inferior, mai apropiat de cel de bază, un nivel intermediar superior, de dimensiuni mari, cu o populație și pondere economică însemnate, care preia o parte din atribuțiile statului. Constituția Franței, de exemplu, după ce enumeră, la art. 72, comuna, departamentul și teritoriile de peste mări, drept colectivități teritoriale ale Republicii, lasă posibilitatea formării și altor unități administrative prin lege, ceea ce s-a realizat în 1982, când au fost introduse regiunile. Tezele regionaliste sunt la modă în Europa occidentală, vorbindu-se foarte mult și despre un neoregionalism.

De asemenea, nu trebuie înțeles că în toate țările, indiferent dacă au o „verigă” sau două intermediare, întâlnim denumirea de „departament” sau de „regiune”. În Constituția Spaniei, de exemplu, se utilizează noțiunea de „comunitate autonomă” și nu cea de „regiune”, iar alte constituții, de exemplu, Constituția Portugaliei, operează atât cu sintagma „regiune autonomă”, cât și cu cea de „regiune administrativă”. Cât privește unitatea imediat următoare comunei, se menționează că unele constituții, de exemplu, Constituția Italiei, Belgiei, Țărilor de Jos etc., o evocă prin termenul de „provincie”.

În aspect comparativ, organizarea administrativ-teritorială se desfășurează în mod diferit, plasând unitățile administrativ-teritoriale în mai multe trepte. În fiecare țară se urmărește realizarea cât mai eficientă a intereselor generale atât ale statului, cât și ale colectivităților locale sau regionale.

Astfel, sub aspect administrativ, în unele state din Europa, teritoriile se împart în felul următor:

- a) în România: comune, orașe și județe;
- b) în Lituania: sate, orașe și județe;
- c) în Federația Rusă: sate, orașe, raioane, districte, regiuni, ținuturi și republici;
- d) în Ucraina: sate, orașele, orașe, raioane, regiuni și Republica Autonomă Crimeea, ocupată la moment de Federația Rusă;
- e) în Islanda: comune, orașe și regiuni, orașul Reykjavik având statut special;
- f) în Grecia: comune, municipalități și regiuni;
- g) în Polonia: comune, orașe și voievodate;
- h) în Regatul Unit al Marii Britanii: sate, orașe, corporația orașului Londra, raioane, districte, comitate, regiuni.

În concluzie, vom menționa că din câte se poate observa, nivelurile în divizarea administrativă

a teritoriului diferă de la o țară la alta. Pornind de la importanța problemei în cauză, statele reglementează riguros aceste niveluri prin fixarea lor în acte juridice fundamentale, în constituții și prin dezvoltarea ulterioară în alte acte naționale și locale.

Una din problemele globale care trebuie să o rezolve statul o constituie dezvoltarea unor regiuni puternice, cu un înalt grad de autonomie administrativă, regionalismul fiind element inerent al progresului economic și social ce ar permite ralierea Republicii Moldova la statele Comunității Europene. Noțiunile de autonomie locală și regională, regionalism, globalism și regionalizare au intrat vertiginos în ultimii ani, în vocabularul politic și administrativ, termenii devenind atât de familiari încât, adeseori nici nu se mai încearcă stabilirea adevăratelor lor sensuri.

BIBLIOGRAFIE

1. Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ, volumul I, Partea I*, ediția a III-a, București, 1925.
2. Ioan Alexandru, *Administrația Publică. Teorii. Realități. Perspective*, editura Lumina Lex, București, 1999.
3. Alexandru Arseni, Pavel Barbalat, Ion Creangă, Mihai Cotorobai, Corneliu Gurin, Gheorghe Susarenco, Boris Negru, *Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol, Volumul I*, editura Civitas, Chișinău, 2000.
4. Ion Creangă, *Curs de drept administrativ, volumul II*, editura Epigraf, Chișinău, 2005.
5. Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994.
6. Henry Puget, *Les institutions administratives étrangères*, édition Dalloz, Paris, 1969.
7. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, volumul II*, editura Nemira, București, 1996.
8. Corneliu-Liviu Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Editura All Beck, București, 1999.
9. Torbjorn Larsson, Koen Nomden, Franck Petiteville V, *Nivelul intermediar al administrației în țările europene*, Chișinău, 2002 .

CLAUZA DE CONFIDENȚIALITATE: ASPECTE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE

Natalia UNTILA,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

By the confidentiality clause the parties agree that during of the individual employment contract period and after its termination, not to disclose data or information they learned during the employment period. The confidentiality clause is part of the specific terms used in the individual employment contract, having optional character. Failure to comply to the confidentiality clause by the employee is liable for financial compensations, sanctions or even fired due to damages caused to the employer. Key elements of the confidentiality clause are: - period for which takes effect; - information of a confidential nature; - ways in which this obligation will cease; - liabilities of the parties.

De cele mai multe ori, angajații care pleacă din companie au tendința de a nu pleca cu mâna goală, plecând cu baze de date ale clienților, cu planuri de afaceri și proiecte ale companiei, având acces nerestricționat la aceste informații. Ce ar trebui să facă un angajator în acest sens?

Unul dintre mijloacele de care dispune un angajator pentru a-și proteja activitatea economică este clauza de confidențialitate. Pentru a fi cu adevărat eficientă, aceasta trebuie să fie formulată cu mare atenție.

Clauza de confidențialitate face parte din categoria clauzelor specifice ale contractului individual de muncă, având un caracter facultativ, pe care angajatorul le poate include în contractul individual de muncă al salariatului, dar nu este obligat să facă acest lucru.

Codul Muncii al Republicii Moldova definește în art. 53, alin. 1 clauza de confidențialitate ca fiind acea clauză prin care *părțile convin ca, pe toată durata contractului individual de muncă și timp de cel mult 2 ani după încetarea acestuia, să nu divulge date sau informații de care au luat cunoștință în perioada executării contractului individual de muncă, în condițiile stabilite de regulamentul intern al unității, de contractul colectiv sau de cel individual de muncă, iar aln. (2) prevede că nerespectarea clauzei de confidențialitate atrage obligarea părții vinovate la repararea prejudiciului cauzat [1].*

Prin clauza de confidențialitate părțile convin că, pe toată durata contractului individual de muncă și după încetarea acestuia, să nu transmită date sau informații de care au luat cunoștință în timpul executării contractului. Deși Codul Muncii reglementează numai clauza de confidențialitate în favoarea angajatorului, nu există niciun impediment împotriva inserării unei astfel de clauze în favoarea salariatului. Informațiile care fac obiectul unei asemenea clauze trebuie să derive din atribuțiile înscrise în fișa postului și trebuie să fie definite exact și explicit.

Elementele-cheie ale clauzei de confidențialitate sunt:

- perioada pentru care își produce efectele;
- informațiile de natură confidențială;
- modalitățile prin care această obligație va putea înceta;
- răspunderea părților.

Clauza de confidențialitate își produce efectele pe întreaga perioadă a contractului individual de muncă și timp de, cel mult, 2 ani după încetarea acestuia. De reținut că această clauză de confi-

dențialitate își produce efectele și în cazul în care contractul individual de muncă este suspendat. Apare întrebarea: „E posibil, după încheierea contractual individual de muncă, de prevăzut clauza de confidențialitate?” Da, e posibil, prin încheierea unui acord adițional la contract, în care părțile să stabilească această clauză. Acordul adițional se semnează de către ambele părți, de comun acord.

Un alt element foarte important al clauzei de confidențialitate ține de natura informației. Informații confidențiale sunt informațiile conținute în: înscrisuri, imprimări pe banda magnetică, descoperiri, idei, concepte, secrete profesionale, tehnici, proiecte, machete, scheme logice, programe de calculator, documente de licitație, planuri strategice, planuri de marketing, financiare/de afaceri, strategiile și procedurile de lucru folosite în activitatea angajatorului, condiții comerciale speciale agreeate cu anumiți parteneri, informații referitoare la numele clienților sau furnizorilor, precum și alte informații tehnice, financiare sau afaceri, informații privind structura operațională și de conducere a angajatorului, parole sau chei de acces la baze de date de orice natură, informații scrise sau sub orice altă formă materială care au ajuns la cunoștința salariatului direct și/sau indirect. [2]

Este important să remarcăm că nu orice informație poate fi considerată confidențială ca, de exemplu, cea care este accesibilă unui cerc mai mare de persoane sau de interes public, să nu fie, conform legislației, notorii sau accesibile.

Un alt element al clauzei de confidențialitate este durata acesteia. Așa cum a fost menționat anterior, ea produce efecte pe întreaga perioadă a contractului individual de muncă, cât și după încetarea acestuia - doi ani. Obligația confidențialității nu este continuă. Este important ca salariatul să știe cât timp se aplică această obligație.

În urma discuțiilor purtate cu reprezentanții patronatelor, termenul de doi ani, după încetarea contractului individual de muncă, este relativ mic pentru păstrarea confidențialității. Dacă e să facem o analogie cu secretul de stat, care este reglementat în Legea nr. 245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat, în art. 11, alin.2, sunt stabilite 4 grade de secretizare a informațiilor atribuite la secret de stat și 4 parafe de secretizare corespunzătoare pentru purtătorii materiali de asemenea informații: a) „Strict secret”, b) „Secret”, c) „Confidențial”, d) „Restricționat”. Conform art.13, alin.1, pentru informațiile având gradul de secretizare „Strict secret” se stabilește un termen de secretizare de până la 25 de ani, pentru informațiile cu gradul „Secret” – un termen de până la 15 ani, pentru informațiile cu gradul „Confidențial” – de până la 10 ani și pentru informațiile cu gradul „Restricționat” – de până la 5 ani. [3]

Prin urmare, termenul de 5 ani ar fi un termen rezonabil pentru respectarea clauzei de confidențialitate, după încetarea contractului individual de muncă, fiind calificată drept o informație „restricționată”. Și dacă e să facem o lectură a art. 3 din Legea nr. 171 din 06.07.1994 cu privire la secretul comercial, prin divulgarea secretului comercial se înțeleg acțiunile intenționate sau din imprudență ale funcționarilor publici, demnitarilor de stat, lucrătorilor agentului economic, precum și ale altor persoane care dispun de informații ce constituie secret comercial care le-au fost încredințate sau le-au devenit cunoscute în legătură cu serviciul sau munca lor, ce au condus la dezvăluirea prematură, folosirea și răspândirea necontrolată a acestora. [4] Această normă nu prevede un termen limită de secretizare a informației respective, păstrarea secretului comercial este continuu.

Prin urmare, vin cu o propunere de *lege ferenda*, de modificare a art. 53, alin. (1) CM și anume: „Prin clauza de confidențialitate părțile convin ca, pe toată durata contractului individual de muncă și timp de, cel mult, 5 ani după încetarea acestuia, să nu divulge date sau informații de care au luat cunoștință în perioada executării contractului individual de muncă, în condițiile stabilite de regulamentul intern al unității, de contractul colectiv sau de cel individual de muncă”.

Pentru ca o clauză să fie eficientă, pentru încălcarea acesteia, în mod inevitabil, trebuie să sur-

vină răspunderea părților. În cazul încălcării clauzei de confidențialitate, salariatul riscă plata unor despăgubiri pentru pagubele produse angajatorului, sancțiuni sau chiar să fie concediat. Răspunderea patrimonială și cea disciplinară pot fi cumulate. Cuantumul daunelor-interese poate fi evaluat convențional de către părți prin contractul individual de muncă, însă instanța de judecată poate diminua suma prevăzută în cazul în care nu este proporțională cu prejudiciul produs și dovedit. Dacă părțile nu prevad în contract cuantumul daunelor-interese, acesta va fi stabilit de instanță în funcție de evaluarea prejudiciului. Dovada prejudiciului suferit ca urmare a nerespectării clauzei aparține părții vătămate.

În unele cazuri poate surveni răspunderea penală. De exemplu, art. 204 din Codul Penal RM prevede divulgarea secretului adopției: „Divulgarea secretului adopției contrar voinței adoptatorului, săvârșită de o persoană obligată să păstreze faptul adopției ca un secret profesional sau de serviciu”. [5]

Legislația franceză prevede expres în Codul Penal, în art. 226-13 că „comunicarea informațiilor secrete terților, de către o persoană care este posesorul acesteia prin prisma statutului, profesie sau funcții ocupate, se pedepsește cu închisoare de un an și o amendă de 15.000 €. [6] În cazul în care a fost dezvăluit un secret de producție, în conformitate cu articolul L1227-1, fapta se pedepsește cu închisoare de doi ani și o amendă de 30 000 de euro.

Codul Civil al Italiei interzice angajatului în art. 2105 să divulge informații privind societatea comercială și metodele de producție sau de a le utiliza în scopul de a provoca daune acesteia. [7]

În practică însă sunt rare litigiile soluționate în favoarea angajatorului prejudiciat, ca urmare a impedimentelor întâmpinate în dovedirea încălcării clauzei de confidențialitate, legate de aspecte precum formularea vagă a condițiilor, modul de obținere a acestora sau dificultatea de a stabili valoarea prejudiciului.

Odată îndeplinite condițiile de valabilitate, clauza de confidențialitate are ca efect obligarea părților de a nu transmite date sau informații de care au luat cunoștință în timpul executării contractului. Nu se interzice părților să transmită orice date sau informații de care au luat cunoștință în timpul executării contractului, ci numai acele informații definite ca fiind confidențiale prin contractul individual de muncă. În practică, în regulamentele interne și în contractele colective de muncă sunt incluse clauze de confidențialitate cu caracter general, aplicabile tuturor salariaților. Ulterior, angajatorii aleg să particularizeze clauzele de confidențialitate raportat la categoriile de poziții din societate și la informațiile cu care aceste categorii de personal intră în contact, punând un accent deosebit pe menționarea expresă și pe definirea corectă, completă și explicită a informațiilor confidențiale. [8]

Prin prisma funcțiilor ocupate, sunt anumite categorii de salariați care urmează să păstreze secretul informațiilor dobândite în procesul de executare a obligațiilor de muncă. Secretul de serviciu este o obligație a salariatului prevăzută în mod expres în acte normative. De exemplu, Legea nr. 753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, art. 14. Personalul Serviciului:

(10) Colaboratorii Serviciului sunt obligați să păstreze cu strictețe secretul de stat, alte informații oficiale cu accesibilitate limitată, inclusiv după părăsirea, indiferent din care motiv, a Serviciului. Divulgarea datelor și a informațiilor care le-au devenit cunoscute pe parcursul activității în Serviciu, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație, este interzisă și se pedepsește conform legii. [9]

Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură, art. 6 „Drepturile și obligațiile procurorului”:

Procurorul este obligat:

k) să respecte regimul secretului de stat, precum și al altor informații cu acces limitat care i-au

devenit cunoscute în exercițiul funcției. [10]

Legea nr. 264 din 27.10.2005 cu privire la exercitarea profesiei de medic, art. 17 „Obligațiile profesionale ale medicului”:

Medicul este obligat:

e) să păstreze secretul informațiilor personale de care a luat cunoștință în exercitarea profesiei, cu excepția cazurilor prevăzute de prezenta lege și de legislația privind accesul la informații. [11]

Șirul acestor exemple poate continua. Ideea constă în faptul că nu este necesar de a prevedea clauza de confidențialitate în contractual individual de muncă cu aceste categorii de salariați, dat fiind faptul că actele normative prevăd expres obligația de respectare a secretului informațiilor dobândite pe perioada executării contractului individual de muncă, precum și după încetarea acestuia.

Aș vrea să pun în discuție și situația când în procesul de recrutare a unui candidat este necesară furnizarea unui număr minim de informații ce pot avea caracter confidențial. Astfel de informații se pot referi la salariul acordat, tehnologiile utilizate de angajator, diverse asigurări sociale, medicale, pachete de beneficii pe care angajatorul le acordă persoanei ce va ocupa poziția pentru care face recrutarea. În asemenea situație, am putea să ne inspirăm din Codul Muncii al României, care face referire la un contract de confidențialitate și anume în art. 17, alin. 7 stabilește următoarele: *„Cu privire la informațiile furnizate salariatului, prealabil încheierii contractului individual de muncă, între părți poate interveni un contract de confidențialitate”*. [12]

În urma celor expuse, putem afirma cu certitudine că clauza de confidențialitate, chiar dacă este o clauză facultativă a contractului individual de muncă, are un impact puternic în vederea apărării intereselor economice ale angajatorului, precum și interesele salariaților.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 154 din 28.03.2003. Publicat: 29.07.2003 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162, art. nr. 648.
2. <https://innovativehrromania.wordpress.com/2013/03/14/model-contract-de-confidentialitate/>
3. Legea nr. 245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat. Publicat: 27.02.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 45-46, art. nr. 123.
4. Legea nr. 171 din 06.07.1994 cu privire la secretul comercial. Publicat: 10.11.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13, art. nr. 126.
5. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002. Publicat: 14.04.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74, art. nr. 195.
6. <https://contrat-de-travail.ooreka.fr/comprendre/clause-de-confidentialite-contrat-de-travail>
7. <http://www.di-elle.it/leggi-voce-menu/83-codice-civile-articoli-estratti>
8. <http://legestart.ro/clauza-de-confidentialitate/>
9. Legea nr. 753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova. Publicat: 31.12.1999 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156, art. nr. 764.
10. Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură. Publicat: 25.03.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-77, art. nr. 113.
11. Legea nr. 264 din 27.10.2005 Cu privire la exercitarea profesiei de medic. Publicat: 23.12.2005 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 172-175, art. nr. 839.
12. Codul Muncii al României, Legea nr. 53/2003. Republicat în Monitorul Oficial al României nr. 345/2011.

Recenzent: Nicolae ROMANDAȘ, doctor în drept, profesor universitar

REGISTRELE DE STARE CIVILĂ – INSTRUMENTE FUNDAMENTALE PRIVIND FIXAREA ACTELOR DE STARE CIVILĂ

Ludmila ȚARANU,
doctor în drept,

Serviciul Stare Civilă al Ministerului Justiției al Republicii Moldova

SUMMARY

This study is dedicated to the research of the civil status acts which are transferred in special registers, in accordance with the forms stipulated by law that confirm the births, marriages, divorces, adoptions, name and/or surname changing. They are meant to indicate the civil status of every person and represent some mini-biographies, being indispensable during all the lifetime of a person. There has been demonstrated that the proof of the civil status of the natural person is necessary for its real identification in the most varied legal reports it is a part of.

Keywords: civil status, registers, identification, birth, marriage, divorce, death

Rolul sistemului organelor de stare civilă din Republica Moldova constă în fixarea celor mai însemnate evenimente și acțiuni, de natură să modifice starea civilă a persoanei fizice prin intermediul actelor de stare civilă – documente oficiale aflate în componența registrelor de stare civilă.

Conceptul de „act” este unul abstract și general. În sens juridic, are două înțelesuri: primul de operațiune juridică, dar în acest sens se utilizează și formula *negotium juris* sau, mai simplu, *negotium*. În sensul al doilea, prin „act” se înțelege înscrisul constatator al manifestării de voință, suportul material care consemnează sau redă operațiunea juridică. Acestei abordări a lexemului de „act” îi atribuim și expresia *instrumentum probationes* sau doar *instrumentum*. Drept *instrumentum probationes* ne servesc înscrisurile oficiale, special tipărite și completate, având denumirile: act de naștere, act de căsătorie, act de deces; certificat de naștere, certificat de căsătorie, certificat de deces și duplicatele certificatelor de stare civilă eliberate în temeiul actelor enumerate mai sus [5, p. 264].

Prezintă interes faptele juridice care denotă aspecte însemnate din biografia fiecărei persoane fizice: nașterea și decesul, căsătoria și divorțul, anularea căsătoriei, stabilirea paternității, adopția și schimbarea numelui și/sau a prenumelui. Fiecare dintre acestea (cu excepția schimbării numelui și/sau a prenumelui) denotă apariția sau încetarea anumitor drepturi și obligații. De exemplu, în temeiul legislației familiale, odată cu nașterea copilului, părinților le revin drepturi și obligații pentru educare și întreținere; din momentul încheierii căsătoriei – drepturi și obligații reciproce ale soților etc. Investigațiile teoretico-științifice ale înregistrării atributelor de identificare ale persoanei fizice de către organele de stare civilă nu constituie un studiu distinct în literatura autohtonă, deși îl considerăm unul actual. Doctrinarul C. T. Ungureanu afirmă că prin individualizarea persoanei fizice se înțelege stabilirea identității ei prin mijloace care să permită identificarea persoanei fizice în raporturile juridice [13, p. 295].

Identificarea persoanei fizice este individualizarea omului în raporturile juridice civile și familiale. Ca atribute ale identificării persoanei fizice în raporturile civile juridice sunt: **numele, domiciliul și starea civilă**. Pentru individualizarea persoanei este necesară identificarea sa după anumite criterii [6, p. 115]. Este indubitabil faptul că printre sarcinile de bază

pe care le putem atribui organelor de stare civilă sunt înregistrările de stare civilă, privite ca operațiuni juridice transpuse în registrele de stare civilă, acestea fiind în raport direct cu elementele de identificare ale persoanei fizice [16, p. 123].

Potrivit prevederilor art. 3, alin. (3) din Legea privind actele de stare civilă nr. 100-XV din 26.04.2001 „actele de stare civilă oficializate conform ritualurilor religioase, până la instituirea sau reconstituirea organelor de stare civilă, și înregistrate conform legii în vigoare la data săvârșirii lor sunt recunoscute valabile fără a se cere să fie înregistrate la organele de stare civilă”. Rolul incontestabil al înregistrării actelor de stare civilă indică asupra necesității unei analize profunde a esenței acestor proceduri, care marchează apariția, modificarea sau încetarea unor drepturi și obligații ale persoanei fizice [3].

În această ordine de idei am constatat următoarea lacună: art. 54, alin. (1) din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 6 iunie 2002 prevede că „înregistrării de stat sunt supuse următoarele acte de stare civilă: a) nașterea; b) adopția; c) stabilirea paternității; d) încheierea căsătoriei; e) desfacerea căsătoriei; f) schimbarea numelui; g) decesul” [1].

Pe când la art. 4, alin. (3) din Legea nr. 100/2001 se menționează că „organele de stare civilă asigură înregistrarea următoarelor acte de stare civilă: de naștere, de căsătorie, de desfacere a căsătoriei (de divorț), de schimbare a numelui și/sau a prenumelui, de deces”. Semnalăm că, începând cu 17 august 2001 (moment în care a intrat în vigoare Legea nr. 100/2001) și până în prezent, nu se întocmesc acte de adopție și de stabilire a paternității, ci acestea au luat forma unor fapte juridice care se transpun în actul de naștere a copilului prin mențiuni, respectând prevederile art. 69, alin. (2), lit. b) și e) din Legea menționată.

În ceea ce privește adopția, aceasta este încuviințată prin hotărâre judecătorească la data devenirii irevocabile a hotărârii (art. 31, alin. (8) din Legea nr. 99 din 28.05.2010 privind regimul juridic al adopției), pe când stabilirea paternității se realizează: fie printr-o declarație comună a tatălui și a mamei copilului, depusă la organul de stare civilă (art. 47, alin. (5) din Codul familiei al Republicii Moldova nr. 1316 din 26.10.2000), fie în lipsa declarației comune a părinților sau a tatălui copilului, paternitatea se stabilește de către instanța judecătorească în baza declarației unuia dintre părinți, a tutorelui (curatorului) copilului sau a copilului însuși la atingerea majoratului (art. 48 din C. fam.). Ulterior, Oficiul Stare Civilă (în continuare – OSC) care dispune de actul de naștere al copilului fixează aceste modificări în registrul de stare civilă în vederea eliberării unui nou certificat de naștere și a avizului privind operarea modificărilor în actele de stare civilă, cum ar fi: schimbarea numelui copilului și/sau al părinților [2].

Respectiv, pentru a evita divergențele menționate și a fortifica reglementarea corectă a normelor ce prevăd înregistrarea actelor de stare civilă, venim cu propunerea de a fi excluse lit. b) și c) din cuprinsul art. 54 al C. civ. [10, p. 92].

Raportat la elementele structurale ale numelui, dreptul la nume poate fi privit, la rândul său, ca sumă între dreptul la numele de familie și dreptul la prenume [12, p. 299]. Totuși din rațiuni bazate pe principiul egalității sexelor, observăm că persoana fizică nu dobândește întotdeauna numele de familie al tatălui. Această idee se bucură de susținerea legală dată de art. 55, alin. (2) din C. fam.: „Copilul dobândește numele de familie al părinților săi. Dacă părinții poartă nume de familie diferite, copilul va lua numele de familie al tatălui sau al mamei, în baza acordului comun al acestora”. În acest sens, venim cu propunerea de completare a alineatului (2), art. 55 din C. fam., cu cuvintele: „Sau numele ambilor părinți format prin conexare”. Astfel, va avea următorul cuprins: „Copilul dobândește numele de familie al părinților săi. Dacă părinții poartă nume de familie diferite, copilul va lua numele de familie al tatălui sau al mamei, sau numele ambilor părinți format prin conexare, în baza acordului

comun al acestora”. Credem că în situația în care părinții poartă nume de familie diferite, prezenta propunere *de lege ferenda* scutește problema alegerii numelui de familie cu care urmează a fi individualizat copilul în societate și, totodată, este îndreptată spre asigurarea dreptului copilului de a purta numele de familie al ambilor părinți [10, p. 64].

Prenumele mai este evidențiat în limbajul curent ca fiind „nume de botez”, însă ținem să specificăm faptul că nu este tocmai indicată această expresie, deoarece există persoane care nu sunt botezate.

Respectiv, întocmirea actului de stare civilă se realizează în urma apariției unor fapte juridice (naștere, deces, căsătorie, divorț) din viața persoanei fizice. Pe când înscrierea mențiunilor pe actele deja întocmite în registrele de stare civilă intervine din necesitatea de a fixa și a face cunoscute schimbările apărute în starea civilă a persoanei fizice și au misiunea de a produce efecte în starea civilă a persoanei fizice.

În acest sens, în conformitate cu prevederile art. 66, alin. (2) din Legea nr. 100/2001, oficiul stare civilă soluționează cererea privind modificarea, rectificarea sau completarea actului de stare civilă, dacă nu există litigii între persoanele interesate, în următoarele situații: a) în actul de stare civilă se atestă inexactități, rubrici necompletate, abrevieri sau greșeli ortografice, lipsa unor date (asemenea situații se atestă adesea atunci când persoana parcurge diverse perioade de timp, de exemplu: se naște în perioada română cu numele de familie „Afanasie”; ulterior, în perioada sovietică, încheie căsătoria ca fiind înscris „Afanasii”, se documentează în temeiul certificatului de căsătorie, pe durata vieții apar divergențe între actele de stare civilă și cele de identitate care trebuie să fie înlăturate; mai mult decât atât, odinioară persoanele care doreau să se căsătorească prezentau doar un certificat eliberat de primăria din localitate, în care datele se indicau în baza spuselor persoanelor (de exemplu: vârsta acestora, care nu întotdeauna era în corespundere cu datele înscrise în actul de naștere), (art. 67, alin. (1) din Lege); b) la întocmirea actului de stare civilă, au fost neglijate regulile stabilite pentru înregistrarea actelor respective (de exemplu: părinții au depus actele necesare pentru înregistrarea nașterii copilului, fiind eliberat doar certificatul de naștere, iar actul de naștere pentru păstrare permanentă în arhiva registrelor OSC nu a fost întocmit); c) solicitantul rectificării prezintă un act oficial cu privire la schimbarea identității de gen (din feminin în masculin sau viceversa).

„Sexul” este un alt element al stării civile, pe care funcționarul organului de stare civilă îl indică, în mod obligatoriu, în actul de naștere, în temeiul certificatului medical constator al nașterii. Potrivit pct. 1.1. din Regulamentul cu privire la completarea și eliberarea certificatului medical constator al nașterii, „certificatul medical constator al nașterii este eliberat pentru confirmarea faptului nașterii unui copil de către o femeie concretă într-o instituție medico-sanitară sau nașterii asistate de un lucrător medical în afara instituției medico-sanitare” [7]. Acest subiect poartă un caracter novator, deoarece în ultimul timp este în creștere numărul persoanelor care solicită schimbarea „sexului”. Marcată de identificarea persistentă cu sexul opus persoana fizică suportă intervențiile medicale corespunzătoare, ca rezultat al acestora, în conformitate cu prevederile art. 238-241 din C. de proc. civ. urmează adoptarea hotărârii judecătorești privind schimbarea „sexului”. Astfel, din moment ce hotărârea judecătorească privind schimbarea identității de gen a rămas definitivă, persoana fizică poate iniția atât procedura de modificare a rubricii „sexul” din conținutul actului de stare civilă, cât și procedura de schimbare a prenumelui, de altfel persoana dată nu se poate identifica în societate. În acest context, potrivit informațiilor acumulate pe ultimii 5 ani (2012-2016), în cadrul oficiilor stare civilă din Republica Moldova au fost executate 4 hotărâri judecătorești privind schimbarea sexului din masculin în feminin și o hotărâre

judecătorească privind schimbarea sexului din feminin în masculin.

Pe lângă **nume, domiciliu și starea civilă** ca o accepțiune separată și neobișnuită admitem concepția dată de S. Lukașevici, potrivit căreia elemente noi în sistemul de individualizare a persoanei fizice pot fi: poșta electronică, amprente digitale, forma mâinii, amplasarea venelor pe partea exterioară a palmei, retina [15, p. 8]. Una dintre formele de manifestare a dreptului la nume în partea ce ține de încheierea contractelor este semnătura. Importanța semnăturii de mână urmează a fi examinată sub două aspecte: în primul rând, ca înscriere manuală a numelui, prenumelui și patronimicului persoanei, care se indică în acte (la alcătuirea testamentului, contractelor de vânzare-cumpărare a bunurilor imobile și procurii). În al doilea rând, ca semnătură sau parafă, care se plasează în toate celelalte acte juridice [14, p. 7]. După cum am observat, actele de stare civilă îndeplinesc o dublă funcție: pe de o parte, pentru fiecare persoană constituie o dovadă a filiației sale, iar, pe de altă parte, ele au caracter de informare pentru terțele persoane [8, p. 164-165]. Se cere de menționat afirmația doctrinarului C. Mareș, potrivit căruia starea civilă reprezintă mijlocul juridic de identificare a persoanei fizice prin indicarea calităților personale, precum și privită ca drept subiectiv nepatrimonial, aceasta cuprinzând următoarele prerogative prin posibilitatea omului de: a se individualiza prin starea sa civilă; a pretinde să fie individualizat de către alții, prin starea sa civilă; a apela, la nevoie, la concursul forței coercitive a statului [9, p. 143].

În sfârșit, desprindem ideea că societatea e preocupată ca fiecare membru al ei să fie individualizat, de aici pornește necesitatea fiecărui individ de a fi el însuși [11, p. 246]. Raportat la subiectul în cauză, mijloacele de identificare se cuprind în conținutul actelor de stare civilă, iar persoana fizică este subiectul de drept interesat să fie identificat prin poziția de a fi titular al drepturilor ce-i revin și al obligațiilor care nu îi pot lipsi.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 6 iunie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002.
2. Codul familiei al Republicii Moldova nr. 1316 din 26.10.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-48/210 din 26.04.2001.
3. Legea privind actele de stare civilă nr. 100-XV din 26.04.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99/765 din 17.08.2001.
4. Ordinul Departamentului Statistică și Sociologie și Departamentului Tehnologii Informaționale nr. 132/47/50 din 29.04.2004 cu privire la aprobarea certificatului medical constatator al decesului, a certificatului medical constatator al decesului în perioadă perinatală, a registrelor cu privire la modul de completare și eliberare a acestora.
5. Ciorăscu F., Drăghici A., Olah L. Dreptul familiei și acte de stare civilă. Pitești: Paralela 45, 2005, 279 p.
6. Cușnir V. Drept civil. Introducere în drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică. Chșinău: „Elena V.I.”, 2004, 256 p.
7. Ordinul Ministerului Dezvoltării Informaționale nr. 110/51/56 din 23. 04. 2002 cu privire la aprobarea certificatului medical constatator al nașterii
8. Lupan. E., Sztranyiczki S. Persoanele în concepția Noului Cod civil. București: Ed. C. H. Beck, 2012, 358 p.
9. Mareș C. Curs de dreptul familiei și actele de stare civilă. Târgoviște: Valahia University Press, 2009, 180 p.
10. Țăranu L. Atributele de identificare ale persoanei fizice și rolul organelor de stare

civilă în domeniu. Teză de doctorat în drept, Chișinău, 2016, 158 p.

11. Țaranu L. Natura juridică a identificării persoanei fizice. În: Mat. ale con. șt. „Orientări actuale în cercetarea doctorală, ediția a IV-a”. 18 decembrie 2014. Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți: Tipogr. „Indigou Color”, 2015, p. 242-247 p.

12. Uliescu M. Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. I, București: Universul Juridic, 2012, 902 p.

13. Ungureanu C. T. Drept civil. Partea generală. Persoanele. București: Hamangiu, 2013, 496 p.

14. Алейниченко В. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Гражданско-правовая индивидуализация физических лиц в Российской Федерации. Краснодар: Отпечатано в РПУ РГПУ, 2006, 26 с.

15. Лукашевич С. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Система средств индивидуализации физических лиц как субъектов гражданского права. Казань: Издательский центр Ульяновского государственного университета, 2014, 20 с.

16. Красавчиков О. А. Советское гражданское право. Том 1. Москва: Высшая школа, 1985, 123 ст.

CADRUL NORMATIV NAȚIONAL ÎN MATERIA NEDISCRIMINĂRII ȘI EGALITĂȚII DE GEN

Mariana PITIC,
doctorandă,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

RÉSUMÉ

Afin de se rallier au système des valeurs fondamentales de la société internationale contemporaine, notre Etat a ratifié plusieurs instruments internationaux, dont implémentation dans le système national de droit a entraîné un développement essentiel des prévisions concernant surtout la reconnaissance et la garantie des droits et libertés fondamentales de la personne, parmi lesquels s'inscrit par excellence l'égalité de genre et les mesures à entreprendre pour combattre la discrimination fondée sur ce critère.

Pentru a se alia sistemului de valori promovate de organizațiile universale și regionale în domeniul egalității și nediscriminării, statul nostru a ratificat o serie de instrumente internaționale, care fiind implementate în ordinea juridică națională au permis dezvoltarea unui cadru normativ național adecvat realizării angajamentelor asumate în plan extern.

Deși nu prevede expres egalitatea de gen, Constituția Republicii Moldova [1] prevede o serie de garanții în vederea asigurării principiului egalității. În conformitate cu prevederile constituționale (art. 16) :

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a menționat în jurisprudența sa că egalitatea în drepturi constituie o garanție referitoare la exercitarea drepturilor fundamentale prevăzute în cuprinsul Constituției, dar și a oricăror altor drepturi și îndatoriri subiective, reglementate în cuprinsul altor acte normative. Ea include toate domeniile de activitate în care persoana are dreptul garantat la exercitarea libertăților legale, în scopul realizării intereselor sale legitime. [2] Suplimentar, Curtea Constituțională a susținut în repetate rânduri că articolul 16 din Constituție completează alte dispoziții substanțiale ale Constituției și nu are o existență independentă, aplicându-se numai pentru exercitarea drepturilor și a libertăților garantate de dispozițiile constituționale. În consecință, articolul 16 urmează să se combine cu un alt articol constituțional, care garantează un drept. [3]

La 9 februarie 2006, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați [4], lege organică ce are drept scop să asigure exercitarea drepturilor egale de către femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, drepturi garantate de Constituția Republicii Moldova, în vederea prevenirii și eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex. Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați conține dispoziții care reglementează asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați în domeniul public; în domeniul social-economic, precum și asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați la educație și sănătate. Totodată, Legea menționată prevede răspunderea pentru discriminare pe criteriul de sex (art. 24):

„(1) Persoanele supuse formelor discriminării după criteriul de sex, menționate în prezenta lege, au dreptul la repararea prejudiciului în condițiile stabilite de legislație.

(2) Pentru încălcarea prevederilor legislației în materie de egalitate între femei și bărbați, subiecții raporturilor juridice care au comis acțiuni de discriminare după criteriul de sex poartă răspundere conform legislației.”

O altă lege organică este **Legea cu privire la asigurarea egalității** [5]. Aceasta are în calitate de scop prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar.

Legea menționată a prevăzut și incriminat discriminarea directă, discriminarea indirectă, discriminarea prin asociere, hărțuirea, instigarea la discriminare, precum și a reglementat acomodarea rezonabilă, măsuri pozitive.

În temeiul Legii cu privire la asigurarea egalității este interzisă discriminarea în câmpul muncii, în domeniul învățământului, precum și discriminarea privind accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului.

În baza Legii cu privire la asigurarea egalității a fost creat Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, un organ colegial instituit în vederea asigurării protecției împotriva discriminării. Astfel, orice persoană care se consideră a fi victimă a discriminării se poate adresa cu o plângere, care va fi examinată în conformitate cu procedura prevăzută la art. 15 al legii menționate.

Rolul important al Consiliului ca mecanism de combatere a discriminării pe criteriu de sex/gen este demonstrat de datele statistice reflectate în rapoartele anuale de activitate ale instituției. Astfel, pe parcursul anului 2015, sexul/genul au fost împreună cu dizabilitatea/starea sănătății cele mai frecvente cauze ale deciziilor adoptate de Consiliul privind tratamentele diferențiate (21,1 % din toate deciziile Consiliului au fost emise în legătură cu tratamentul diferențiat pe bază de gen). [6]

Codul muncii al Republicii Moldova [7] conține multiple garanții întru asigurarea egalității și nediscriminării inclusiv pe criteriu de sex în câmpul muncii. Astfel, legiuitorul a avut grijă să stipuleze în calitate de principii fundamentale inerente exercitării dreptului la muncă (interzicerea discriminării în domeniul raporturilor de muncă, egalitatea în drepturi și posibilități, asigurarea dreptului salariaților la apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale în perioada activității de muncă (art. 5), explicând ulterior conținutul principiului interzicerii discriminării în sfera muncii (art. 8):

(1) În cadrul raporturilor de muncă acționează principiul egalității în drepturi a tuturor salariaților. Orice discriminare, directă sau indirectă, a salariatului pe criterii de sex, vârstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, handicap, infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și pe alte criterii nelegate de calitățile sale profesionale, este interzisă.

(2) Nu constituie discriminare stabilirea unor diferențieri, excepții, preferințe sau drepturi ale salariaților, care sânt determinate de cerințele specifice unei munci, stabilite de legislația în vigoare, sau de grija deosebită a statului față de persoanele care necesită o protecție socială și juridică sporită.

Principiul menționat este regăsit în mai multe dispoziții ale Codului muncii (art. 10, 128, 199, 329, 386).

Recent, la 9 martie 2017, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017 - 2021, precum și Planul

de acțiuni privind implementarea acesteia. Scopul Strategiei constă în realizarea de facto a egalității între femei și bărbați în Republica Moldova, prin realizarea a cinci obiective generale urmate de obiective specifice, pe domenii de referință: asigurarea abordării complexe a egalității între femei și bărbați; fortificarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității între femei și bărbați; combaterea stereotipurilor în societate și promovarea comunicării nonviolente; promovarea egalității de gen în sectorul de securitate și apărare; bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen.

Evident, cadrul normativ național pentru combaterea discriminării pe criteriu de gen ar părea incomplet și prin aceasta, imperfect, dacă legiuitorul nu ar fi prevăzut mecanisme de reprimare a conduitei contrare principiilor nediscriminării și egalității. În acest sens, în dependență de gravitatea abaterii de la conduita prescrisă de norma de drept, a fost elaborat un set de reguli juridice care contribuie, în ultima instanță, la reprimarea discriminării și repararea prejudiciului cauzat de aceasta.

Astfel, **Codul contravențional al Republicii Moldova** [8] prevede pedepse pentru orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, bazată pe criteriu de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau pe orice alt criteriu, manifestată în domeniul învățământului (articolul 651), domeniul accesului persoanelor la serviciile oferite de autoritățile publice, la cele de asistență medicală și la alte servicii de sănătate, la serviciile de protecție socială, bancare și financiare, de transport, culturale și de agrement, de vânzare sau de închiriere de bunuri mobile sau imobile, precum și la alte servicii și bunuri disponibile publicului (articolul 711), precum și pentru discriminarea la prestarea serviciilor publice în domeniul comunicațiilor electronice, poștale și al tehnologiei informației (articolul 260).

Prin **Codul penal al Republicii Moldova** [9] (CP RM) sunt incriminate o serie de fapte care presupun un tratament diferențiat nejustificat față de femei, având un pericol social sporit. Astfel, în temeiul articolului 173, este incriminată hărțuirea sexuală, adică manifestarea unui comportament fizic, verbal sau nonverbal, care lezează demnitatea persoanei ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare, discriminatorie sau insultătoare cu scopul de a determina o persoană la raporturi sexuale ori la alte acțiuni cu caracter sexual nedorite, săvârșite prin amenințare, constrângere, șantaj. Articolul 176 CP RM prevede pedeapsa penală pentru încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor și anume pentru orice deosebire, excludere, restricție sau preferință în drepturi și în libertăți ale persoanei sau ale unui grup de persoane, orice susținere a comportamentului discriminatoriu în sfera politică, economică, socială, culturală și în alte sfere ale vieții, bazată pe criteriu de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau pe orice alt criteriu.

La fel, în temeiul art. 2011 Codul penal prevede pedeapsa penală pentru violența în familie: *„acțiunea sau inacțiunea intenționată comisă de un membru al familiei în privința altui membru al familiei, manifestată prin:*

a) maltratare, alte acțiuni violente, soldate cu vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății;

b) izolare, intimidare în scop de impunere a voinței sau a controlului personal asupra victimei;

c) privarea de mijloace economice, inclusiv lipsirea de mijloace de existență primară, neglijare, dacă au provocat victimei vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății.”

Aceste prevederi ale legii penale au fost suplinite prin **Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie** [10], care reglementează, suplimentar dispozițiilor Codului Penal, bazele juridice și organizatorice ale activității de prevenire și de combatere a violenței în familie, autoritățile și instituțiile abilitate cu funcții de prevenire și de combatere a violenței

în familie, mecanismul de sesizare și soluționare a cazurilor de violență. Legea menționată are meritul de a defini expres formele de violență în familie: violență fizică, violență sexuală, violență psihologică, violență spirituală, violență economică.

Printre principiile de bază ale prevenirii și combaterii violenței în familie, prevăzute de Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie, se numără accesul la justiție. În acest sens, autoritățile abilitate cu funcții de prevenire și combatere a violenței în familie sunt obligate să reacționeze prompt la orice sesizare și să informeze victimele despre drepturile lor, despre autoritățile și instituțiile cu funcții de prevenire și combatere a violenței în familie; despre tipul serviciilor și organizațiile la care se pot adresa după ajutor; despre asistența disponibilă pentru ele; unde și cum pot depune o plângere; despre procedura ce urmează după depunerea plângerii și rolul lor după asemenea proceduri; cum pot obține protecție; în ce măsură și în ce condiții au acces la consultanță sau asistență juridică; dacă există un pericol pentru viața sau sănătatea lor în cazul eliberării unei persoane reținute sau condamnate; dacă a fost anulată ordonanța de protecție.

Reieșind din prevederile normative menționate, putem conchide că legiuitorul, deși admite pentru moment o confuzie între termenii „gen” și „sex”, a creat un cadrul normativ adecvat în materia interzicerii discriminării pe criteriu de sex. Odată cu ratificarea Convenției pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice [11], primul tratat internațional care conține o definiție a genului, urmează să fie revizuite prevederile normative relevante și vor fi excluse aceste carențe.

Concluzionăm că Republica Moldova a întreprins, în ultimii ani, eforturi considerabile în vederea ajustării cadrului legal național la standardele internaționale privind nediscriminarea. Deși cadrul normativ național asigură, în principiu, un nivel înalt de protecție împotriva discriminării pe criteriu de sex/gen care este corespunzător standardelor europene, acesta necesită anumite îmbunătățiri. În acest sens, se recomandă ratificarea Protocolului nr. 12 la Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale ce extinde protecția împotriva discriminării asigurată de Convenție. În așa mod, va spori calitatea prevederilor normative naționale în domeniul nediscriminării, iar subsecvent va fi ameliorată calitatea actului de justiție.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, 12.08.1994.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 6 din 09.02.2017 privind excepția de neconstituționalitate a art. 16, alin. (5) din Legea nr. 289 din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, precum și pct. 49 din Regulamentul aferent, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 108 din 3 februarie 2005 (indemnizația de maternitate) (Sesizarea nr. 100g/2016).

3. Hotărârea nr. 5 din 23 aprilie 2013 pentru controlul constituționalității articolului 301, alin. (1) lit. c) din Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28 martie 2003, în redacția Legii nr. 91 din 26 aprilie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

4. Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50 din 24.03.2006.

5. Legea nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103 din 29.05.2012.

6. Consiliul Pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității - Raport General privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova

Anul 2015 <http://www.egalitate.md/media/files/Raport%20general%202015.pdf>

7. Codul muncii al Republicii Moldova, adoptat la 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162, 29.07.2003.

8. Codul contravențional al Republicii Moldova adoptat la 24.10.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6, 16.01.2009.

9. Codul penal al Republicii Moldova, adoptat la 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74, 14.04.2009.

10. Legea nr. 45 din 01.03.2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56, 08.03.2008.

11. Convenția Consiliului Europei pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice din 11 mai 2011, semnată de Republica Moldova la 6 februarie 2017, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084840>

ELEMENTE DE DREPT COMPARAT ÎN DOMENIUL TEMEIURILOR ȘI CONDIȚIILOR DE EFECTUARE A MĂSURILOR SPECIALE DE INVESTIGAȚII ÎN CADRUL PROCESULUI PENAL

Ilie BOTNARI,
doctorand,
șef-adjunct Direcție generală,
Centrul Național Anticorupție

SUMMARY

Special investigative actions are a novelty in the criminal procedure legislation. These are actions that need to assist prosecutors to effectively reveal the perpetrators and the evidence of serious and complex crimes, especially organized crime. There are criminal offenses in whose execution included a larger number of people in different locations and which are carried out with the help of new communication technologies, so that it is not possible to prove the classic means of evidence (documents, physical evidence, witnesses). Unfortunately, criminals are often better organized than the state and in their criminal activities are introduced various technological developments. Therefore, the legislator extended the powers of the prosecutor and gave them into the hands of more effective mechanisms for discovering the perpetrators of these crimes. Special investigative measures are listed in the Penal Code.

Keywords: Criminal Code; special investigative actions; application; purposefulness.

Răspândirea fenomenului criminalității determină aplicarea unor standarde unice pentru efectuarea activităților de investigare pentru statele lumii situate în diferite regiuni geopolitice. Astfel, optimizarea normelor de drept își are menirea de a stabili condiții unice de realizare a activităților de documentare a faptelor infracționale, inclusiv a măsurilor speciale de investigații.

În contextul actual al globalizării, fenomen care afectează și favorizează inclusiv criminalitatea internațională, singura modalitate de a se ajunge la identificarea și valorificarea eficientă a probelor infracțiunii o reprezintă cooperarea între autoritățile de aplicare a legii, colaborare care este favorizată de existența unor instituții internaționale specializate, dar și a unor instrumente juridice, care stabilesc termenele exacte în care aceasta se desfășoară. [2, p. 4]

Măsurile speciale de investigații (MSI) sunt aplicabile în toată lumea civilizată, fiind recunoscute drept activități legale utilizate în procesul investigării infracțiunilor. Legislațiile actuale ale majorității statelor reglementează procedura utilizării MSI atât în cadrul unui proces penal, cât și în afara lui, determinând anumite condiții și temeuri de efectuare a lor.

Legislațiile naționale ale statelor, conceptele condițiilor și temeiurilor de efectuare a MSI nu sunt abordate întotdeauna analogic. Astfel, în unele state, atât MSI, cât și condițiile și temeurile de efectuare a lor sunt reglementate de Codul de Procedură Penală. Legislația altor state reglementează condițiile și temeurile de efectuare în legi organice.

Analiza legislației din Marea Britanie denotă faptul că legislația activității speciale de investigații, ce se referă la măsurile speciale de investigații care limitează drepturile constituționale ale cetățenilor și folosirea surselor speciale de informații a fost codificată prin adoptarea Actului despre reglementarea atribuțiilor de cercetare din 2000. Documentul în cauză a anulat o serie

de reglementări din alte acte, implementând o ordine unică de înfăptuire a MSI, ce restrâng drepturile constituționale. Astfel, interceptarea convorbirilor telefonice, controlul comunicărilor poștale, telegrafice și electronice sunt înfăptuite în scopul apărării naționale, prevenirii și identificării infracțiunilor grave, asigurării bunăstării economice a Marii Britanii. Termenul limită de efectuare a acestor măsuri este 6 luni – în scopul apărării securității naționale și păstrarea bunăstării economice, iar în scopul combaterii criminalității – 3 luni. Fiecare sancțiune pentru înfăptuirea de către organele de ocrotire a normelor de drept a MSI legate de limitarea drepturilor constituționale intră în vigoare numai după aprobarea persoanei special împuternicite, numite de către Primul-Ministru, iar serviciile de recunoaștere și contrare cunoașterii nu au nevoie de așa aprobare.

Împuterniciții speciali (commissioner) pentru fiecare serviciu sunt numiți de către Primul-Ministru din rândul judecătorilor, având atribuții în vederea asigurării respectării legislației în procesul efectuării MSI.

În vederea reglementării MSI, care nu violează drepturile constituționale ale cetățenilor, în anul 1997 au fost adoptate trei coduri procedurale: Codul despre urmărirea exterioară – conține ordinea de efectuare a urmăririi în locuri publice și particulare; Codul despre folosirea informatorilor – reglementează activitatea cu confidenții, Codul despre operațiunile secrete – conține procedura de realizare a achiziției de control, infiltrării operative, experimentului operativ. [4]

Un element important al reglementării utilizării MSI în Marea Britanie este Tribunalul, în competența căruia intră examinarea plângerilor cetățenilor, care consideră că în privința lor au fost efectuate MSI în mod ilegal. La constatarea ilegalităților, Tribunalul poate dispune anularea sancțiunii de efectuare MSI, nimicirea rezultatelor obținute și compensarea daunei cauzate prin acestea. Astfel, Tribunalul este unica instanță unde se poate adresa cetățeanul în legătură cu încălcarea drepturilor sale constituționale, înainte de adresare la CEDO.

Lega Germaniei din 13.08.1968 despre limitarea secretului corespondenței, comunicărilor telefonice, poștale și telegrafice determină două temeuri de limitare a drepturilor constituționale:

a) prezența destulelor dovezi referitor la o persoană care planifică, comite sau a comis o infracțiune;

b) ordinea exclusivă este aplicată în vederea acumulării informațiilor necesare pentru depistarea la timp a posibilului atac asupra Germaniei și necesitatea opunerii de rezistență acestui pericol.

Conform legislației Germaniei, MSI pot fi efectuate atât până la pornirea urmăririi penale, cât și în cadrul ei. Astfel, până la pornirea urmăririi penale, MSI pot fi efectuate numai de către Serviciul Federal de pază al Constituției, Serviciul Federal de Recunoaștere și Serviciul militar de contrare cunoaștere. După cum observăm, din această listă nu face parte Poliția, care are competențe de a efectua MSI numai în cadrul urmăririi penale, conform Codului de procedură penală.

Până la pornirea urmăririi penale, MSI sunt autorizate, în baza demersului șefului subdiviziunii, de către ministrul federal împuternicit de către cancelarul federal.

În cazul pornirii urmăririi penale, MSI se înfăptuiesc în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală, cu autorizarea judecătorului. În cazuri excepționale, MSI pot fi sancționate și de procuror, cu primirea în termen de 3 zile a confirmării în scris de la judecător.

MSI sunt admise cu condiția că:

- există bănuieli fondate, bazate pe fapte concrete, că un individ a comis personal o infracțiune gravă, în calitate de executor sau participant, a comis o tentativă de astfel de infracțiune, dacă tentativa se pedepsește sau a pregătit comiterea unei asemenea infracțiuni prin acțiuni

culpabile de răspundere penală;

- fapta infracțională este gravă;
- investigarea circumstanțelor sau stabilirea locului aflării învinutului prin alte modalități s-ar complica în mod semnificativ sau nu ar avea o șansă de succes.

În Codul de procedură penală al Republicii Federale Germane sunt reglementate numai MSI care limitează drepturile constituționale ale cetățenilor, celelalte fiind reglementate de acte normative departamentale. La fel, ținem să menționăm că în legislația procesual-penală, pentru fiecare MSI este determinată lista exhaustivă a infracțiunilor pentru investigarea cărora pot fi utilizate.

În Franța, până în anul 1990, domeniul utilizării MSI nu a fost supus reglementării legislative, existând un șir de acte normative secrete. Primul pas în vederea legiferării utilizării MSI a fost făcut prin adoptarea la 10 iulie 1991 a Legii nr. 91-646 privind secretul corespondenței, care reglementează ascultările telefonice, conferind o existență legală Grupării Interministeriale de Control (G.I.C.) și interceptărilor.

Legea autorizează 2 categorii de interceptări, și anume: [3, p. 98]

1) Interceptările judiciare – în scopul luptei cu criminalitatea, fiind prevăzute și reglementate la art. 100 și la art. 107 ale Codului de procedură penală. Această categorie de interceptări este autorizată de judecătorul de instrucție în cadrul unei urmăririi penale când necesitatea culegerii de informații este stringentă, iar pedeapsa prevăzută de legea penală pentru fapta investigată este mai mare de 2 ani de închisoare. Activitatea se efectuează sub autoritatea și controlul judecătorului de instrucție care a ordonat-o. Decizia judecătorului de instrucție, scrisă și stabilită pentru o durată inițială de maximum 4 luni de zile, poate fi prelungită prin reluarea întregii proceduri, cu aceleași condiții de formă și durată în timp și trebuie să cuprindă toate elementele de identificare a legăturilor de interceptat, infracțiunea care motivează decizia de interceptare și durata activității. Judecătorul de instrucție sau ofițerul de poliție judiciară însărcinat de acesta poate cere agenților calificați în domeniu să procedeze la instalarea dispozitivului de interceptare. Ei trebuie să întocmească un proces-verbal pentru fiecare operațiune de ascultare și înregistrare (procesul-verbal va menționa data și ora începutului și sfârșitului operațiunii). Informațiile obținute, dar numai „actele de informare utilă în aflarea adevărului” se transcriu într-un proces-verbal (comunicațiile în limbi străine sunt transcrise în limba franceză cu asistența unui interpret autorizat). Înregistrările sunt păstrate sub sigiliu. Ele sunt distruse la dispoziția Parchetului, la expirarea duratei acțiunii publice declanșate de organele judiciare (cu acest prilej se întocmește un proces-verbal de distrugere). Interceptarea unei linii dependente de cabinetul unui avocat ori de domiciliul acestuia trebuie să facă obiectul unei informări, de către judecătorul de instrucție, decanului baroului din care face parte avocatul respectiv.

2) Interceptările administrative sunt interceptările telefonice de securitate, autorizate cu titlu excepțional de către Primul-Ministru, trebuie să aibă ca obiect cercetarea unor informații de natură deosebită, și anume cele privind „siguranța națională, securitatea potențialului științific și economic al țării, prevenirea terorismului, a criminalității ori delincvenței organizate, prevenirea restabilirii ori a menținerii grupurilor extremiste”.

În legislația României, modalitățile speciale de investigații sunt prevăzute în Codul de procedură penală din 01.07.2010, Capitolul IV, Tehnici speciale de supraveghere sau cercetare. Astfel, conform prevederilor art. 138 al CPP al României, constituie tehnici speciale de supraveghere sau cercetare următoarele activități:

- a) interceptarea comunicațiilor ori a oricărui tip de comunicare la distanță;
- b) accesul la un sistem informatic;
- c) supravegherea video, audio sau prin fotografiere;

- d) localizarea sau urmărirea prin mijloace tehnice;
- e) obținerea datelor privind tranzacțiile financiare ale unei persoane;
- f) reținerea, predarea sau percheziționarea trimiterilor poștale;
- g) utilizarea investigatorilor sub acoperire și a colaboratorilor;
- h) participarea autorizată la anumite activități;
- i) livrarea supravegheată;
- j) obținerea datelor de trafic și de localizare prelucrate de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice ori furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului.

Legislația procesual-penală a României atribuie măsurile prevăzute la lit. a)-d) la categoria de supraveghere tehnică [art. 138, alin. 13].

Supravegherea tehnică se dispune de judecătorul de drepturi și libertăți atunci când sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

a) există o suspiciune rezonabilă cu privire la pregătirea sau săvârșirea unei infracțiuni dintre cele prevăzute la alin. (2) al art. 139 al CPP al României;

b) măsura să fie proporțională cu restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale, date fiind particularitățile cauzei, importanța informațiilor ori a probelor ce urmează a fi obținute sau gravitatea infracțiunii;

c) probele nu ar putea fi obținute în alt mod sau obținerea lor ar presupune dificultăți deosebite ce ar prejudicia ancheta ori există un pericol pentru siguranța persoanelor sau a unor bunuri de valoare [art. 139, alin. 1].

Supravegherea tehnică se poate dispune în cazul infracțiunilor contra securității naționale prevăzute de Codul penal și de legi speciale, precum și în cazul infracțiunilor de trafic de droguri, de efectuare de operațiuni ilegale cu precursori sau cu alte produse susceptibile de a avea efecte psihoactive, infracțiunilor privind nerespectarea regimului armelor, munițiilor, materialelor nucleare și al materiilor explozive, de trafic și exploatarea persoanelor vulnerabile, acte de terorism, de spălare a banilor, de falsificare de monede, timbre sau de alte valori, de falsificare de instrumente de plată electronică, în cazul infracțiunilor care se săvârșesc prin sisteme informatice sau mijloace de comunicare electronică, contra patrimoniului, de șantaj, de viol, de lipsire de libertate în mod ilegal, de evaziune fiscală, în cazul infracțiunilor de corupție și al infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene ori în cazul altor infracțiuni pentru care legea prevede pedeapsa închisorii de 5 ani sau mai mare. [art. 139, alin. 2].

Înregistrările efectuate de părți sau de alte persoane constituie mijloace de probă când privesc propriile convorbiri sau comunicări pe care le-au purtat cu terții. Orice alte înregistrări pot constitui mijloace de probă dacă nu sunt interzise de lege [art.139, alin. 3].

Procurorul poate autoriza, pe o durată de maximum 48 de ore, măsurile de supraveghere tehnică atunci când:

a) există urgență, iar obținerea mandatului de supraveghere tehnică în condițiile art. 140 CPP al României ar conduce la o întârziere substanțială a cercetărilor, la pierderea, alterarea sau distrugerea probelor ori ar pune în pericol siguranța persoanei vătămate, a martorului sau membrilor familiilor acestora;

b) sunt îndeplinite condițiile prevăzute la art. 139, alin. (1) și (2) CPP al României.

Ordonanța procurorului prin care se autorizează măsura de supraveghere tehnică trebuie să cuprindă mențiunile prevăzute la art. 140, alin. (5) CPP al României. Procurorul are obligația de a sesiza, în termen de cel mult 24 de ore de la expirarea măsurii, judecătorul de drepturi și libertăți de la instanța căreia i-ar reveni competența să judece cauza în primă instanță sau de la instanța corespunzătoare în grad acesteia în a cărei circumscripție se află sediul parchetului din care face

parte procurorul care a emis ordonanța, în vederea confirmării măsurii, înaintând, totodată, un proces-verbal de redare rezumativă a activităților de supraveghere tehnică efectuate și dosarul cauzei. În cazul în care judecătorul de drepturi și libertăți apreciază că au fost îndeplinite condițiile prevăzute la alin. (1), art. 141 CPP al României, confirmă în termen de 24 de ore măsura dispusă de procuror, prin încheiere, pronunțată în camera de consiliu, fără citarea părților [art.141].

În vederea îndeplinirii rolului de stat european, Republica Moldova trebuie să dea dovadă de cunoaștere, capacitate de adaptare, abilitate de implementare a standardelor internaționale în ceea ce privește condițiile și temeiurile de efectuare a MSI.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul de procedură penală al Republicii Federale Germane din 1.02.1877, în redacția publicării oficiale din 7.04.1987, cu modificările efectuate la data de 21.07.2012.

2. HURDUBAIE, I., Cadrul instituțional juridic al cooperării internaționale pentru valorificarea probelor infracțiunii, București 2010, pag. 4.

3. Mireille Delmas – Marty, Procédures pénales d'Europe, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, p. 98.

4. Use of Informant. Cod of Practice//Statutory Instruments. London: HMSO, 1998. Surveillance: Code of Practice//Statutory Instruments. London: HMSO, 1998. Undercover operations: Cod of Practice//Statutory Instruments. London: HMSO, 1998.

Recenzent: Silvia GORIUC, doctor în drept, conferențiar universitar

CONSIDERAȚIUNI CU PRIVIRE LA TITULARII DREPTULUI LA ACȚIUNE ÎN REPARAREA PREJUDICIULUI ECOLOGIC

Grigore ARDELEAN,
doctorand, lector universitar,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova

RÉSUMÉ

Sachant le cercle des sujets habilités au droit à des mesures correctives, dans certains cas particuliers sont d'un intérêt particulier, notamment en matière d'environnement, où il y a encore controverse sur la reconnaissance des blessures de la victime, alors la question de savoir si la victime est l'environnement, ou la personne crée de plus en plus de difficultés à cet égard.

Mots clés: *dommage, responsabilité, justice, compensation, victime.*

Introducere. În principiu, se consideră că acțiunea în daune având temei delictual se naște în toate situațiile în care se cauzează un prejudiciu unei persoane prin încălcarea unei obligații legale, cu caracter general, ce revine tuturor [7, p. 241], iar repararea prejudiciului nu s-a făcut benevol de către autorul faptei [6, p. 237]. Anume în acest subiect vom discuta despre titularii dreptului la acțiune în repararea prejudiciului ecologic individual, reiterând că acesta este un prejudiciu adus persoanei și bunurilor sale indirect, prin intermediul factorilor de mediu degradați. Acestora din urmă li s-a adus o daună în mod direct, repararea căreia urmează a fi cerută de altă categorie de subiecți, cei care sunt investiți cu competențe în apărarea intereselor colectivității.

Materiale și metode de cercetare aplicate. În scopul realizării studiului amplu asupra compartimentului vizat au fost utilizate și aplicate pe larg metodele de cercetare specifice domeniului, cum ar fi: metoda istorică, metoda comparativă, metoda deducției și cea prospectivă.

Rezultate obținute și discuții. Așadar, cunoașterea cercului de subiecți abilitați cu dreptul la acțiune în reparare, în anumite cazuri particulare prezintă un interes deosebit, mai ales în materie de mediu, acolo unde încă mai există controverse asupra recunoașterii victimei acestor categorii de prejudicii, astfel încât întrebarea, dacă victimă este mediul sau persoana, creează și mai multe dificultăți în acest sens. Drept consecință, însăși definirea prejudiciului ecologic ca element care dă dreptul la reparație din perspectiva apărării unor relații aparte, cele ce vizează raportul om-natură [3, p. 40], s-a ciocnit cu noi probleme atunci când s-a pus întrebarea în ce privește obiectul la care se atentează, iar în special, dacă victimă a poluării este mediul sau omul. Unii autori au susținut că victima prejudiciului ecologic este omul și bunurile sale, paguba fiind generată de către mediul în care acesta trăiește, în timp ce alții susțin că mediul este victima daunei ecologice. În circumstanțele în care se recunoaște că paternitatea noțiunii de „prejudiciu ecologic” a fost confirmată de doctrina franceză, în cele ce urmează, vom realiza o succintă analiză a acesteia în vederea consultării opiniilor unor autori francezi în ce privește subiecții cu statut de victimă a prejudiciului ecologic. Suspectând o atitudine antropocentristă a autorului francez, M. Despax, constatăm că, în viziunea sa, victima prejudiciului ecologic este omul, prejudiciul fiind adus indirect de către vătămările la adresa mediului. Reieșind din acestea, constatăm că, în viziunea autorului, mediul are rol de intermediere a efectelor negative receptate de acesta, ulterior repercutate în direcția patrimoniului persoanei, integrității și sănătății sale.

Într-o manieră mai concisă, dar plină de înțeles, autorul R. Gouilloud susține că prejudiciul eco-

logic este perceput ca daună adusă omului ce afectează sănătatea și bunurile sale [9, p. 42-46].

În același timp, o altă categorie de autori, care scot în evidență un fel de „ecocentrism”, susțin că victima prejudiciului ecologic este mediul.

În acest sens, autorul P. Girod [10, p. 29-31], asimilând poluarea cu dauna ecologică, susține că victimă este întregul sistem natural compus din elementele sale: apa, sol, aer.

De aceeași părere este și M. Prieur, ajungând la această concluzie prin considerarea faptului că dauna ecologică aduce atingere factorilor de mediu care prin caracterul său difuz nu dă dreptul la reparație [11, p. 1052-1053].

Autorul francez, M. Caballero, consideră că victima prejudiciului ecologic este însuși mediul, fără a fi luate în considerare repercusiunile sale ulterioare asupra persoanelor și bunurilor ce le aparțin de drept [12, p. 293].

Astfel, din cele examinate mai sus ne permitem să constatăm că în doctrina franceză, atunci când se definește noțiunea de prejudiciu ecologic deopotrivă cu atingerile aduse direct factorilor de mediu, este avansată ideea că acesta este constituit din vătămările aduse omului, mediul fiind un intermediar dintre rezultatele faptei omului și însuși omul privit ca victimă. Din aceste afirmații, mediul poate fi comparat cu un fir electric ce asigură conductibilitatea consecinței mediului degradat prin fapta omului către om.

Dincolo de aceste preocupări, în tot cazul, persoana prejudiciată ocupă poziția subiectului activ în cadrul *raportului juridic de răspundere* sau, mai corect spus, subiectul care are calitate procesuală activă. Acest fapt se cere a fi precizat în condițiile existenței unor controverse dintre opinia în care se consideră că subiecți ai răspunderii sunt desemnate doar persoanele răspunzătoare [5, p. 80] și cea care susține că subiecți ai răspunderii sunt persoanele prejudiciate și persoanele răspunzătoare, ajungându-se la această părere prin asimilarea răspunderii juridice cu raportul juridic, iar subiecții acestuia, ca și în cazul răspunderii, sunt titularii de drepturi (victima) și obligații (făptuitorul).

Deci având în vedere faptul că identificarea cercului de persoane care au calitate de subiecți pasivi ai raportului de răspundere nu înregistrează careva particularități, în cele ce urmează vom examina cercul subiecților cu calitate procesuală activă în cadrul raporturilor de răspundere pentru repararea prejudiciului ecologic.

Fără careva particularități, ori de câte ori persoana a avut de suferit un prejudiciu ecologic fie printr-o faptă ilicită, fie de pe urma unei activități legale, aceasta își poate exercita dreptul la acțiune în reparare personal sau prin intermediul unui reprezentant, convențional sau legal. La această din urmă formă de reprezentare se recurge în cazul în care victima nu dispune de o asemenea capacitate, adică nu are capacitate deplină de exercițiu cerută de lege pentru a-și putea exercita personal drepturile, inclusiv cele procedurale civile în ordinea Codului de procedură civilă (art. 7, alin. 2, art. 58, alin. 1, 4, 6 CPC). Astfel, dreptul la repararea prejudiciului ecologic cauzat minorilor de până la 14 ani, precum și adulților declarați incapabili în modul stabilit de lege, este exercitat în instanță de reprezentanții lor legali – părinți, înfietori, tutori, curatori, de administrația instituțiilor de educare, a instituțiilor curative sau de protecție socială. Însă situația diferă puțin în cazul minorilor cu vârsta între 14 și 18 ani, precum și al adulților limitați în capacitatea de exercițiu, unde același drept poate fi exercitat cu încuviințarea acestora, adică a părinților, înfietorilor sau curatorilor, instanța fiind obligată să introducă în astfel de pricini minorii sau adulții limitați în capacitatea de exercițiu. De asemenea, în cazul în care prejudiciul ecologic a fost suportat de o persoană juridică, cererea va fi introdusă de către persoana care reprezintă organul de administrare sau cel de reprezentare, cu toate că funcția de administrare și cea de reprezentare ar putea fi exercitată de unul și același organ [2, p. 73].

O particularitate deosebită a modului de exercitare a dreptului de acțiune în repararea prejudiciului ecologic, ce suscită o abordare aparte, o constituie cea a posibilității de exercitare a acestui

drept prin a face uz de normele ce reglementează ordinea de introducere a acțiunii oblice (art. 599 CC). Potrivit interpretărilor date normei în cauză, acțiunea oblică este acea acțiune în justiție prin care creditorul exercită drepturile și acțiunile debitorului său atunci când acesta refuză sau omite să și le exercite. Această acțiune se mai numește indirectă, pentru faptul că este exercitată de către creditor în locul debitorului său, dar care are același rezultat ca și cum ar fi fost exercitată de debitor, fiind aplicabilă și în cazul reparării prejudiciului cauzat printr-o faptă ilicită [1, p. 123-124].

Deci considerăm că în materia reparării prejudiciului ecologic, aplicabilitatea normei în cauză poate fi examinată din două poziții: prima se referă la acțiunea introdusă de către persoana prejudiciată împotriva debitorilor făptuitorului, iar cea de a doua, acțiunea înaintată de creditorul persoanei prejudiciate față de făptuitor. În primul caz, credem că aplicarea normelor acțiunii oblice nu va întâlni mari dificultăți, atâta timp cât sunt respectate limitele acestei categorii de acțiuni, adică suma necesară reparării prejudiciului ecologic să se încadreze în limita obligației pe care o avea debitorul față de făptuitor și că această obligație să nu fie cu caracter personal în raport cu ultimul. În cel de-al doilea caz însă aplicarea normelor vizate ar părea mult mai complicată, deoarece reparația pe care o datorează făptuitorul victimei prejudiciului ecologic sunt destinate aproape în totalitate refacerii funcțiilor componentei de mediu afectate, sănătății fizice sau psihice, având mai mult un caracter compensator. În situația în care creditorul victimei va încasa direct de la făptuitor suma care era destinată refacerii bunului de mediu afectat, acesta poate să rămână nereparat, prin urmare se va considera că creditorul și-a satisfăcut creanța din contul factorului de mediu anterior degradat printr-o faptă ilicită. Pe cale de consecință, combinația respectivă poate conduce la efecte inițial neprevăzute, dar cu impact eventual asupra bunurilor altor persoane sau celor ce aparțin întregii colectivități, odată ce prejudiciul ecologic nereparat poate să producă efecte secundare. În rest, toate celelalte costuri (tipuri de prejudicii) care se înscriu în cuantumul prejudiciului ecologic: beneficiul nerealizat, suma ce urmează să acopere pierderea șansei de a obține un avantaj, precum și costurile suportate de victimă în legătură cu preîntâmpinarea și limitarea unui prejudiciu (prejudiciul de salvare) pot fi percepute direct de la debitorii victimei pentru stingerea obligației acesteia față de creditorul său.

Dreptul la acțiune în daune se transmite prin moștenire legală și testamentară. Potrivit normei aplicabile și în materie de mediu, succesorul universal sau cu titlu universal dobândește dreptul la acțiune în daune printre celelalte elemente active ale patrimoniului, care i se transmit în tot sau în parte [7, p. 244]. Astfel, victima poate înainta acțiune civilă și împotriva moștenitorilor defunctului, deoarece răspunderea civilă delictuală este o sancțiune civilă, cu caracter reparator, fără a fi în același timp o pedeapsă [8, p. 123].

Deci în caz de deces al persoanei responsabile de repararea prejudiciului ecologic, obligația de dezdăunare se va transmite moștenitorilor săi, odată ce au acceptat moștenirea, ceea ce demonstrează că răspunderea delictuală nu are caracterul unei pedepse [4, p. 414] aplicate pe principii de individualizare, deoarece se aplică nu în considerarea persoanei care a săvârșit fapta ilicită, ci în considerarea patrimoniului său.

În aceeași ordine de idei, admisibilitatea înlocuirii debitorului obligației de despăgubire prin intermediul instituției moștenirii este desprinsă și din prevederile art. 664 Cod civil, potrivit cărora, obligația se stinge prin decesul debitorului, numai atunci când *executarea ei este imposibilă fără participarea personală a acestuia* (pictarea unui portret de către un pictor renumit), lăsând, astfel, să se înțeleagă că în toate celelalte cazuri obligația nu se stinge, ea urmând a fi transmisă moștenitorilor pe cale succesorală.

Cu atât mai mult, în cazul în care prejudiciul ecologic este adus prin infracțiune, potrivit art. 219 CPP, în caz de deces al persoanei fizice care este în drept de a înainta o acțiune civilă în procesul penal, acest drept trece la succesorii săi, iar în caz de reorganizare a persoanei juridice – la succe-

sorul său de drept, aceasta din urmă fiind o succesiune în drepturi procedurale și nu se confundă cu dreptul la moștenire.

Totodată, urmează a mai fi precizat că dacă bunul de mediu prejudiciat se află în proprietate devălmașă, oricare dintre soți poate exercita singur dreptul la acțiune în repararea prejudiciului ecologic, în virtutea mandatului tacit și reciproc [6, p. 238].

BIBLIOGRAFIE

1. Comentariu la Codul civil, vol. II, Coordonatori: M. Buruiană, O. Efrim, N. Eșanu, Ed. ARC, Chișinău, 2006.
2. Gr. Ardelean. Drept comercial. Ed. Bons Offices, Chișinău, 2014.
3. I. Trofimov. Dreptul mediului. Chișinău, 2002,
4. S. Baieș, A. Băieșu, V. Cebotari ș. a. Dreptul civil, drepturile reale. Teoria generală a obligațiilor. Chișinău, 2005.
5. M. Orlov. Răspunderea în dreptul administrativ. Chișinău, 1997.
6. E. Lupan. Răspunderea civilă. Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2003.
7. A. Corhan. Repararea prejudiciului prin echivalent bănesc. Ed. Lumina Lex, București, 1999.
8. C. Stătescu, C. Bîrsan. Drept civil. Teoria generală a obligațiilor. Ed. a III-a, București, ALL BACK, 2000.
9. M. Raymond-Gouilloud. Du droit de detruire. Essai sur le droit de l'environnement, P.U.F. Paris, 1989.
10. P. Girod. La reparation du dommage ecologique. Paris, 1974.
11. M. Prieur. Droit de l'inveronnement. Paris, 2011.
12. F. Caballero. Essais sur la notion juridique de nuisance. These, Ed. LGDJ, Paris, 1981.

Recenzent: Igor TROFIMOV, doctor, conferențiar universitar

DETERMINAREA FACTORILOR CARE CONTRIBUIE LA COMITEREA INFRAȚIUNII DE REȚINERE SAU ARESTARE ILEGALĂ

Mihail SORBALA,
doctorand,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

The spread of the facts of committing crimes detention or illegal arrest is related to the corporate interests of law enforcement bodies, the low level of professionalism of employees of judicial bodies, the multiple difficulties in achieving an efficient supervision on the compliance with the law act of detention or arrest, as well as the imperfection the criminal procedure rules governing the specifics of such measures of constraint. Inapplicable rule of law subject to our scientific investigation (art. 308 of the Criminal Code of the Republic of Moldova) and the high level of latency is determined by the fact that the majority of violations of legality in the application of coercive criminal procedure measures, people who have some blame in this sense are subject only to disciplinary liability.

Keywords: human rights and freedoms, justice, interests of justice, detention or illegal arrest crime, law body, law system, criminal prosecution body, criminal proceedings.

În perioada de consolidare a statului de drept o importanță deosebită o prezintă intensificarea protecției drepturilor și intereselor persoanei, a valorilor umane a căror prioritate în coraport cu alte valori reprezintă un postulat incontestabil al sistemului de drept civilizat.

De la un timp încoace, un specific al dezvoltării situației criminogene ține de creșterea numărului de infracțiuni, comise de către persoanele care sunt chemate să apere interesele cetățenilor în sfera justiției. Comiterea de către persoanele cu funcție de răspundere a infracțiunilor de reținere sau arestare ilegală pricinuieste o daună esențială intereselor justiției, face imposibilă darea unor hotărâri legale și echitabile în cauzele penale, cauzează un prejudiciu iremediabil activității de combatere a infracționalității. Periculozitatea socială a acestor fapte este determinată de momentul că ele sunt comise de către subiecți speciali, adică de către persoane care sunt desemnate pentru a lupta cu infracționalitatea.

Una dintre garanțiile respectării drepturilor și libertăților persoanei o reprezintă justiția. Scopul său de bază este orientat spre apărarea regimului constituțional al Republicii Moldova, a drepturilor și libertăților cetățenilor. Totodată, un criteriu specific justiției ține de faptul că această varietate a activității statale poate fi desfășurată doar cu respectarea unei ordini deosebite, care este determinată de Constituția Republicii Moldova, fiind reglementată detaliat de către legea de procedură penală prin metode strict determinate de lege.

Încălcarea legii procesual-penale de către persoanele care înfăptuiesc actul de justiție, practic, de fiecare dată, este legată de încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, generând imposibilitatea atingerii obiectivelor justiției. Aceasta subminează încrederea în actul de justiție, generând procese distructive iremediabile în sânul societății.

La categoria infracțiunilor periculoase împotriva intereselor justiției se atribuie și reținerea sau arestarea ilegală (art. 308 Cod Penal al Republicii Moldova). Această infracțiune, pe lângă interesele

justiției, mai cauzează anumite daune și intereselor persoanei. Periculozitatea deosebită a acestei fapte se mai reflectă și prin aceea că ea este comisă de către persoane, abilitate de către stat cu dreptul de a participa la înfăptuirea actului de justiție. De aceea, sarcina primordială a statului ține de determinarea unui cerc optimal al măsurilor de drept penal a căror aplicare s-ar răsfrânge cu multă eficiență asupra activității de contracarare și prevenire a infracțiunilor de reținere sau arestare ilegală. În cadrul acestui studiu a fost întreprinsă încercarea de a unifica aceste măsuri, de a sistematiza și a revedea posibilitățile practice de ridicare a nivelului eficienței aplicabilității lor.

Ținem să punem accentul pe faptul că la ora actuală organele judiciare îndeplinesc multiple funcții, însă cea mai importantă ține de apărarea cetățenilor de la faptele social-periculoase. Situația creată cu referire la înregistrarea și evidența faptelor infracționale scoate în vileag faptul că nu sunt totalmente excluse încercările de a tăinui anumiți infractori, anumite infracțiuni, ceea ce conduce la evitarea răspunderii penale meritate. Lipsa înregistrării și a evidenței are drept efect lipsa faptei infracționale. Respectiv, este în lipsă și actul de justiție. Astfel, persistă doar starea batjocurei față de legalitate și drepturile cetățenilor și unele cifre necorespunzătoare realității. Această situație este pe deplin aplicabilă pentru caracterizarea statisticii cu referire la infracțiunile de reținere sau arestare ilegală.

Identificarea cauzelor și condițiilor care determină comiterea infracțiunilor de reținere sau arestare ilegală contribuie la elaborarea măsurilor speciale în vederea prevenirii săvârșirii acestora. Specialiștii din domeniu interpretează în mod diferit cauzele infracționalității, inclusiv a celei din domeniul reținerii sau arestării ilegale. Unii autori evidențiază în calitate de factori ai acestor infracțiuni anumite complicități, agravări în mediul criminogen, condițiile sociale nesatisfăcătoare, schimbările radicale din cadrul sistemului de drept, insuficiența sistemului de control statal, lacunele în activitatea organelor de drept și asigurarea juridico-legislativă neadecvată. Alții, în calitate de determinanți ai reținerii sau arestării ilegale, evidențiază, de asemenea, statutul profesional diminuat al personalității, creșterea recidivei penale și a infracționalității profesionale, manifestările profunde ale violenței, nivelul redus de cultură, conștiință juridică și moralitate, nivelul redus de descoperire a infracțiunilor, politica de liberalizare a legii penale, migrarea în masă și creșterea, în funcție de acest fenomen, a numărului de infracțiuni comise de către persoanele fără un loc stabil de trai.

În acest context, ținem să menționăm că știința criminologică evidențiază mulți factori obiectivi care contribuie la comiterea infracțiunilor de reținere sau arestare ilegală (factori externi, precum insuficiența controlului asupra respectării legalității reținerii și arestului, imperfecțiunea legii procesual-penale, factorii încordării psihologice avansate și factorii interni: procentomania, practica negativă instituită pe tărâmul aplicării măsurilor de constrângere procesual-penală, presiunea exercitată din partea organelor de conducere și control) și factori subiectivi, la care se atribuie nivelul redus de profesionalism, experiența redusă în domeniul practic și agramatismul juridic.

Reținerea și arestarea ilegală, ca și alte infracțiuni, după natură sunt fenomene sociale, de aceea cauzele acestora urmează a fi determinate în funcție de procesul formării noilor structuri și raporturi sociale, politice și economice.

Convențional, circumstanțele care contribuie la comiterea acestor fapte, conform clasificării acceptate în criminologie, pot fi divizate în social-economice, politice și social-psihologice, adică cauzele comiterii infracțiunilor nominalizate pot avea atât un caracter obiectiv, cât și unul subiectiv.

În baza analizei literaturii de drept penal și a celei criminologice, pot fi evidențiați următorii factori determinanți ai reținerii sau arestării ilegale:

1. *Imperfecțiunea legislației.* Persoana în cadrul procesului penal urmează a fi înzestrată cu un astfel de volum de drepturi, care i-ar permite să-și apere interesele legale, să excludă tragerea la răspundere a celor nevinovați, de a asigura tragerea la răspundere a celor cu vina și care ar asigura

părții vătămate posibilitatea de a-și apăra în volum deplin drepturile și interesele. Organele judiciare, care luptă cu infracționalitatea, trebuie să beneficieze de un astfel de volum de împuterniciri care le-ar permite, în condițiile respectării stricte a drepturilor și intereselor persoanei, de a asigura inevitabilitatea răspunderii penale. Numai o astfel de sincronizare a drepturilor persoanei, societății și statului, conform opiniei savantului S. Efimicev, ar permite de a asigura dezvoltarea normală a societății [1].

Una dintre cauzele răspândirii infracțiunilor în domeniul justiției ține de faptul că normele de drept procesual-penal conțin un dezechilibru al statutului procesual al participanților la proces. În lege, drepturile bănuțului, învinutului și apărătorului sunt descrise minuțios, real garantate, ceea ce nu poate fi menționat cu referire la drepturile ofițerului de urmărire penală și ale procurorului, care se opun nemijlocit infracționalității. Deoarece legislatorul a plasat aceste persoane cu funcție de răspundere în condiții procesual-penale aspre din contul lărgirii generoase a drepturilor și libertăților bănuțului, învinutului și avocatului, în rezultatul acestui fapt organului de urmărire penală îi este dificil de a îndeplini întregul volum de acțiuni procesuale în termene strict determinate de lege.

2. *Condițiile social-politice.* Asupra comiterii infracțiunilor de reținere sau arestare ilegală își lasă amprenta și situația geopolitică, existența anumitor regiuni în care persistă tendința unor conflicte armate locale. Pentru raioanele de est ale Republicii Moldova este specifică existența unor formațiuni militare aflate în afara jurisdicției statului, ceea ce predetermină activitatea unor grupări criminale specializate în comiterea infracțiunilor grave și deosebit de grave. Din aceste considerente, practica comiterii infracțiunilor de reținere sau arestare ilegală invocă, de multiple ori, anume comportamentul cinic și extrem de periculos al persoanelor din aceste structuri criminale supuse respectivelor măsuri de constrângere procesual-penală.

3. *Interesele politice.* Nu rareori reținerea sau arestarea ilegală sunt comise la comanda reprezentanților puterii de stat, a rudelor sau a persoanelor „cu autoritate”. Intervenția persoanelor cu funcție de răspundere, a elementelor criminale impune luarea unor hotărâri procesuale, care împiedică într-o anumită măsură realizarea adecvată a actului de justiție.

4. *Consecințele negative ale perioadei de trecere la economia de piață.* Asupra creșterii numărului de rețineri și arestări ilegale influențează indirect, într-o anumită măsură, și situația economică din țară. În primul rând, din cauza finanțării insuficiente și a protecției inadecvate a colaboratorilor organelor de drept, inclusiv din cadrul organelor de urmărire penală, se concediază mulți profesioniști. În al doilea rând, carențele din domeniul reglementării juridice a activității de antreprenoriat și a concurenței contribuie la soluționarea litigiilor economice pe diferite căi ilegale. Reținerea sau arestarea ilegală devine, adeseori, un factor de deservire în sfera criminalității economice – înlăturarea concurenților, intimidarea lor și, respectiv, depășirea prin astfel de metode a diverselor probleme în sfera afacerilor.

5. *Deficiențele în activitatea organelor de drept și erorile organelor de urmărire penală.* Abaterile de la principiul legalității în activitatea organelor judiciare, după caracterul său, nu se limitează doar la influența negativă asupra eficienței asigurării ordinii publice. Specificul lor ține de faptul că orice derogare de la respectarea normelor și regulilor disciplinei de serviciu duce la apariția factorilor ce destabilizează tendințele pozitive în sfera de ocrotire și aplicare a normelor de drept, paralizează procesele de democratizare a societății, de consolidare a garanțiilor apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor [2].

La încălcarea legii contribuie, după cum menționează corect savantul S. P. Lomtev, „insuficiențele, carențele în stilul și metodele de conducere a personalului..., studierea superficială a calităților personale și morale ale persoanelor angajate în organele de drept, scăpările în pregătirea profesională inițială, în ridicarea nivelului de cunoștințe și în organizarea controlului asupra activității celor aflați în subordonare [3].”

Conform unei opinii întâlnite în literatura de specialitate, printre cele mai frecvente cauze ale abaterilor de la principiul legalității figurează: reprezentările incorecte și denaturate despre interesele de serviciu; perceperea falsă a cerințelor datoriei de serviciu; insuficiența cunoștințelor și aptitudinilor profesionale, de care depinde luarea unor hotărâri nechibzuite; lipsa aptitudinilor comunicative necesare.

De asemenea, la categoria cauzelor comiterii infracțiunii de reținere ilegală mai pot fi atribuite: nivelul redus al culturii juridice, care ține de posedarea insuficientă de către lucrătorii organelor judiciare a prevederilor legii și a actelor normative care reglementează activitatea de serviciu; eficiența redusă a nivelului de pregătire profesională; aducerea cu întârziere la cunoștința colaboratorilor organelor de drept a modificărilor în legislație și a conținutului documentelor diriguitoare; nivelul slab al lucrului educativ pe tărâmul consolidării legalității [4].

Neefectuarea la timp a acțiunilor de urmărire penală care nu suferă amânare, graba în aplicarea măsurilor de constrângere și alte circumstanțe care vorbesc despre calitatea redusă a activității de urmărire penală, de asemenea, constituie cauza erorilor care generează încălcarea inviolabilității personale.

Regimul juridic semitransparent și ambiguu al activității de reținere faptică poate fi uneori folosit în vederea constrângerii ilegale a persoanei reținute. Astfel, în unele cazuri, în cadrul reținerii faptice față de cei bănuți în comiterea infracțiunilor sunt aplicate măsuri de un caracter contravențional, începând cu reținerea și finalizând cu aplicarea arestrului contravențional în baza unui temei prestabilit.

De asemenea, nu este exclusă și situația „prelucrării” celui reținut pe durata unei anumite perioade de timp prin metode contrare legii în latura atribuției sau implicării lui la comiterea infracțiunii și, deja, după obținerea informației dorite, se purcede la aducerea acestuia la organul de urmărire în vederea reținerii. Astfel, în realitate, situația se poate prezenta în felul următor: până la plasarea celui reținut în Izolatorul de detenție preventivă în baza procesului verbal de reținere, el se află în afara „câmpului juridic”, respectarea drepturilor lui procesuale stârnind multiple întrebări [5].

În viziunea savantului I. N. Simineaghin, aprecierea negativă a activității organelor de drept este dependentă, în mare parte, de lipsa informației obiective suficiente la populație. În situația dată, ar fi necesară stabilirea unei legături bilaterale cu cetățenii în vederea materializării și utilizării opiniei obștești atât în vederea creșterii, sporirii prestigiului organelor de drept în rândul populației, precum și în scopul îmbunătățirii activității de preîntâmpinare a activității ilegale [6]. Aceasta ar duce la situația că cetățenii, în tendința căutării unei protejări reale nu se vor adresa structurilor criminale, ci vor apela la organele de drept.

Conform opiniei savantei E. L. Kovaliova, infracțiunile comise de către lucrătorii organelor de drept se caracterizează printr-un grad avansat de pericolozitate socială și aceasta deoarece ele destabilizează temelia ordinii juridice, dezorganizează sistemul de ocrotire a normelor de drept, influențează negativ asupra relațiilor sociale, reprezentând un catalizator puternic al tuturor încălcărilor legii. Caracterul dăunător deosebit al acestor fapte este generat, de asemenea, și de împunericirile largi acordate prin lege colaboratorilor organelor de drept în raport cu cetățenii în vederea realizării funcțiilor plasate asupra lor [7].

Asfel, în baza opiniilor expuse în cadrul acestui articol, putem menționa că în calitate de cauze și condiții dominante ale infracționalității colaboratorilor organelor de drept privind fapta infracțională nominalizată figurează: lipsa organizării eficiente și corecte a lucrului; comportamentul în afara legii al conducătorilor de diferite niveluri și lipsa unui control asupra acestora; ignorarea de către conducere a opiniei colectivului; climatul moral-psihologic nefavorabil în cadrul colectivului; senzația de nepedepsire; protecția materială, socială și juridică insuficientă; pregătirea profesională insuficientă; nivelul redus al culturii profesionale și al conștiinței; lipsa serviciilor psi-

hologice specializate, abuzul de băuturi spirtoase etc. Un anumit grad de influență asupra comiterii infracțiunilor de către colaboratorii organelor de drept o are și deformarea profesională a acestora. Asupra stării colaboratorilor organelor de drept își lasă amprenta și tendințele contradictorii ale perioadei în care trăim: dinamismul și conservatismul.

Ca finalitate, ținem să menționăm că în legătură cu instabilitatea și schimbările continue în sfera politică și social-economică, complexul de cauze care influențează asupra reținerii sau arestării ilegale este supus unor modificări substanțiale. Aceasta ne vorbește despre necesitatea filării continue a circumstanțelor date și luarea lor în calcul în situația planificării măsurilor de profilaxie a infracțiunilor de reținere și arestare ilegală.

BIBLIOGRAFIE

1. Ефимичев С. Судебно-правовая реформа и совершенствование законодательства в борьбе с преступностью. // „Уголовное право”, 2001, № 2, p. 89.
2. Воронов А. М., Кожуханов Н. М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности. // „Российский следователь”, 2005, № 7, p. 34.
3. Ломтев С. П. Особенности профилактики нарушений законности в отраслевых службах.//Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел. Научно-практическое пособие. Под общей редакцией профессора В. Я. Кикотя. М., 2001, p. 82.
4. Мирзабалаев М. Н. Незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей. Махачкала, 2005, p. 108.
5. Орлова М. В. Фактическое задержание и доставление лица, задержанного по подозрению в совершении преступления.// „Российский следователь”. 2005, № 5, p. 26.
6. Симинягин Ю. Н. Общественное мнение и его использование органами внутренних дел в борьбе с правонарушениями. Диссертация кандидата юридических наук. М., 1994, p. 97.
7. Ковалева Е. Л. Правовое поведение сотрудников органов внутренних дел. // „Следователь”, 2002, № 3, p. 32.

Recenzent: Alexei BARBĂNEAGRĂ, doctor habilitat, profesor universitar

REGIMUL JURIDIC DE REGLEMENTARE ȘI SUPRAVEGHERE A ACTIVITĂȚII DE CREDITARE A INSTITUȚIILOR FINANCIARE NEBANCARE. ELEMENTE DE DREPT COMPARAT

Cristina TÎȘCUL,
doctorandă,

**Institutul de Cercetări Juridice și Politice al
Academiei de Științe a Moldovei**

SUMMARY

The author is conducting a research into a highly demanding subject – the legal provisions referring to the legal regulations and supervision of credit activity of non-banking financial organizations in different countries. Since Netherlands and Spain are European Union's members and the UK is still a member (even in the process of separation from the EU), we will have to also deal with the European Union Law regarding credit activities. The study is trying to depict a picture of general legal provisions and to some extent to draw some conclusions concerning the way Netherlands, Spain and UK legislations are protecting the fundamental human rights when it refers to the credit law and credit relations. Finally, we are trying to present some solutions to the Republic of Moldova, in order to ensure the financial human rights in our country. We do hope that the Republic of Moldova could benefit from Netherlands and Spain experience concerning credit operations and credit law.

Keywords. *Credit activity; the European Union; Netherlands; Spain; the United Kingdom; human rights; credit operations; legal provisions.*

Actualitatea și necesitatea studiului de față rezidă în faptul că reglementarea și supravegherea creditară a suscitat mereu atenția autorităților competente și interesul publicului larg. Este paradoxal faptul că de cele mai dese ori atunci când este abordată problema drepturilor fundamentale ale omului, doctrina se referă în mod special la drepturile personale, drepturile sociale, drepturile politice, fiind trecute cu vederea drepturile sale de origine economico-financiară.

Exemplul Olandei, Spaniei și al Marii Britanii în materia reglementării activităților de creditare ne oferă un exemplu bun cu referire la faptul că drepturile fundamentale ale omului pot fi apărute eficient, inclusiv în sfera creditară. Totodată, experiența Spaniei în materia reglementării și supravegherii activității de creditare poate fi extrem de utilă cazului Republicii Moldova.

Reglementarea operațiunilor de creditare în Olanda. Principalul izvor al reglementării bancare olandeze este Legea privind Supravegherea Financiară, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2007 (numită „legea bancară”) [10]. Aceasta a înlocuit Legea privind Supravegherea Sistemului de Creditare din 1992, care transpunea diverse directive europene referitoare la reglementarea și supravegherea instituțiilor de credit, inclusiv directiva bancară consolidată.

Alte acte normative cu un impact semnificativ asupra sectorului bancar, abrogate de Legea bancară, sunt Legea privind supravegherea comerțului cu valori mobiliare din 1995, Legea privind supravegherea instituțiilor de investiții financiare din 1990, Legea privind creditul

pentru consum din 1990 și Legea privind raportarea tranzacțiilor neobișnuite din 1994. Statutul Băncii Centrale a Olandei este reglementat printr-o lege din 1998 (această lege a intrat în vigoare pe 1 iunie 1998, dată de la care Banca Centrală a Olandei a devenit membru al Sistemului European al Băncilor Centrale).

Legea bancară cuprinde normele de reglementare și supraveghere în domeniul bancar, conținând însă, în mod excepțional, și dispoziții privind informarea adecvată a consumatorilor, care nu țin de reglementarea prudențială, ci de conduita profesională a prestatorilor de servicii financiare. În plus, legea bancară cuprinde și cadrul normativ general pentru măsurile luate în cazul instituțiilor de credit cu dificultăți financiare sau aflate în stare de insolvență [14, p. 685].

Instituțiile de credit sunt definite de Legea bancară ca fiind acele întreprinderi a căror activitate constă în acceptarea de depozite sau alte fonduri rambursabile și în acordarea de credite, precum și în realizarea de investiții pe cont propriu.

Există o diferență importantă între definiția „instituției de credit” din directiva bancară consolidată și definiția din legislația olandeză. Astfel, dreptul olandez omite cerința ca depozitele sau alte fonduri rambursabile să fie atrase de la public. Conform legii bancare, prestatorii de servicii financiare care nu atrag fonduri de la public vor fi calificați tot ca „instituții de credit”, deși din punctul de vedere al directivei bancare consolidate, aceștia ar trebui tratați ca instituții financiare, potrivit definiției din art. 4(5) al directivei.

În practică, Banca Centrală a Olandei emite autorizații bancare complete, anume autorizații care permit angajarea în oricare dintre activitățile menționate în anexa 1 a directivei bancare consolidate [14, p. 694]. Astfel, deși emiterea de autorizații pentru anumite categorii de servicii bancare este posibilă din punct de vedere legal, Banca Centrală a Olandei nu impune limitări privind activitățile ce pot fi desfășurate de către o instituție de credit.

Potrivit secțiunilor 2:112 și 3:110 ale legii bancare, unii prestatori de servicii financiare, numiți „instituții financiare”, care nu au capacitatea de a accepta depozite, nu au nici obligația obținerii unei autorizații. Astfel, aceste entități au doar obligația de a notifica Banca Centrală a Olandei cu privire la înființarea lor, fără a fi supuși întregului cadru de reglementare bancară. Se remarcă faptul că aceste instituții financiare beneficiază de o reglementare mai puțin strictă, prin derogare de la dispozițiile generale aplicabile instituțiilor de credit.

Legea bancară permite totuși „instituțiilor financiare” care sunt filiale ale unor instituții de credit să se supună în mod voluntar reglementărilor din domeniul bancar și să accepte supravegherea Băncii Centrale a Olandei [10, secț. 2.2.2 și 3.4.1.1], fapt atestat printr-un „certificat de supraveghere financiară”. Motivul pentru care o astfel de instituție ar accepta în mod voluntar cadrul suplimentar de reglementare și supraveghere este acela că ar beneficia de pașaportare în temeiul directivei bancare consolidate. Totuși, din punct de vedere practic, această opțiune nu s-a dovedit atractivă pentru instituțiile financiare [14, p. 695].

Până în anul 2002, fiecare dintre sectoarele financiare ale economiei olandeze a beneficiat de reglementare și supraveghere separată. Banca Centrală a Olandei (*De Nederlandsche Bank*) a fost responsabilă cu supravegherea băncilor și fondurilor de investiții, Camera pentru Pensii și Asigurări (*Pensioen-en Verzekeringskamer*) a supravegheat sectorul asigurărilor, iar Autoritatea Piețelor Financiare (*Autoriteit Financiële Markten*) a supravegheat bursa de valori și sectorul serviciilor de investiții [14, p. 693].

Din cauza unei suprapunerii crescânde între activitățile instituțiilor financiare, formării de conglomerate de mari dimensiuni și apariției de produse financiare complexe cu elemente specifice tuturor sectoarelor pieței financiare, modelul supravegheerii sectoriale a fost transformat într-un model de supraveghere funcțională, axat pe trei componente: supravegherea

sistemică, supravegherea prudențială și supravegherea conduitei profesionale. Banca Centrală a Olandei se ocupă în prezent de supravegherea sistemică și de supravegherea prudențială a tuturor prestatorilor de servicii financiare, în timp ce Autoritatea Piețelor Financiare supraveghează conduita profesională a acestora.

Reglementarea operațiunilor de creditare în Spania. De-a lungul celei mai mari părți a sec. al XX-lea, sistemul bancar spaniol a fost compus dintr-un număr relativ mic de bănci cu tradiție în domeniu, care operau sub stricta supraveghere a Băncii Centrale a Spaniei, aceasta fiind, la rândul său, controlată strict de către guvern. Controlul din partea statului presupunea stabilirea ratelor de dobândă și, într-o oarecare măsură, indicarea tipului de servicii pe care trebuie să le presteze fiecare bancă [17, p. 793].

În anii 1970, sistemul bancar spaniol a trecut printr-o perioadă de simplificare a reglementărilor. Această tendință a fost accelerată ca urmare a aderării Spaniei la Uniunea Europeană.

Aderarea Spaniei la Uniunea Europeană a avut o importanță deosebită și în privința serviciilor de investiții. Astfel, în 1988 a fost emisă Legea piețelor de valori mobiliare, care reorganiza în mod fundamental modul de reglementare și supraveghere a acestor piețe. În plus, reformele introduse de legea piețelor de valori mobiliare au sporit protecția investitorilor și au instituit un grad mai mare de supraveghere, având rolul de a consolida încrederea investitorilor în piețele și în prestatorii spanioli de servicii de investiții.

În consecință, sistemul bancar spaniol a suferit modificări importante, constând, în special, în permiterea accesului băncilor străine pe piața națională și a accesului băncilor spaniole pe piețele străine. În anii 1990 s-a remarcat extinderea activității băncilor spaniole în America de Sud, în special, prin dobândirea de participații în bănci deja înființate în statele respective.

În prezent, principalul izvor de drept bancar spaniol este Legea bancară din 1946.

Respectiva lege a fost publicată în Buletinul Oficial al Spaniei (BOE) din 1 ianuarie 1947. Deși o parte dintre dispozițiile sale sunt încă în vigoare, acest act normativ a fost modificat de mai multe ori, în special, în vederea transunerii directivelor europene în sistemul de drept spaniol. Modificările Legii bancare au fost realizate prin Decretul-lege nr. 18/1962 privind naționalizarea și reorganizarea Băncii Spaniei, Decretul-lege regal nr. 1298/1986 privind conformarea reglementării instituțiilor de credit spaniole cu legislația Comunităților Europene, Legea nr. 26/1988 privind disciplina și controlul asupra instituțiilor de credit, Legea nr. 13/1992 privind capitalul și controlul consolidat asupra instituțiilor de credit, care transpune anumite principii ale acordului de la Basel din 1988 și ale unor directive europene, inclusiv a doua directivă bancară, Legea nr. 3/1994 privind transpunerea directivei instituind supravegherea consolidată, Legea nr. 13/1994 privind autonomia Băncii Spaniei, Decretul regal nr. 1945/1995 privind înființarea băncilor și alte aspecte referitoare la regimul juridic al instituțiilor de credit, Legea nr. 44/2002 privind reformarea sistemului financiar, Legea nr. 22/2003 și Legea nr. 6/2005 privind stabilitatea și lichidarea instituțiilor de credit.

Ca și în cazul altor state-membre ale Uniunii Europene, legea spaniolă face referire la noțiunea de „instituție de credit”, care include pe cea de bancă. Astfel, potrivit art. 1 din Decretul-lege regal nr. 1298/1986, instituția de credit este definită ca fiind acea societate care se angajează în mod tipic și regulat în activități constând în atragerea de fonduri rambursabile de la public, fie ca depozite, fie într-o formă similară, precum și în folosirea fondurilor atrase în vederea acordării de credite sau a desfășurării de operațiuni similare pe cont propriu. Doar instituțiile de credit pot să desfășoare în mod regulat activitățile menționate mai sus, pot atrage fonduri rambursabile de la public (cu titlul de depozit sau similar) și să folosească denumirea generică de „bancă”. În doctrină s-a afirmat că instituțiile de credit spaniole se caracterizează prin aceea că sunt autorizate să atragă fonduri rambursabile de la public, cu titlu profesional,

indiferent de modul în care sunt folosite aceste fonduri [17, p. 803].

Potrivit art. 1(2) al Decretului-lege regal nr. 1298/1986, instituțiile de credit din această țară pot fi clasificate astfel:

1. *Bănci*. Băncile sunt instituțiile de credit care iau forma juridică a unei societăți comerciale pe acțiuni (sociedades anónimas), fiind, astfel, supuse atât reglementărilor specifice în domeniul bancar cât și celor privind funcționarea acestor societăți. Potrivit dreptului spaniol, o bancă poate să desfășoare atât activități bancare comerciale cât și activități de investiții. Astfel, băncile spaniole sunt bănci universale, acestea oferind atât servicii bancare tradiționale cât și alte tipuri de servicii financiare, precum serviciile de investiții financiare.

2. *Institutul Oficial de Credit*. Institutul Oficial de Credit este o entitate de drept public creată în baza Legii nr. 13/1971. În prezent, Institutul este dependent de Ministerul Economiei. Scopul acestuia este să promoveze activitățile care contribuie la creșterea economică și ameliorează distribuția bogăției naționale. Astfel, această entitate promovează în mod particular activități cu semnificație socială, culturală și ecologică [8].

3. *Bănci de economii*. Băncile de economii sunt entități de drept privat constituite sub forma unor asociații, fiind supuse dispozițiilor a două categorii de acte normative: a) reglementările adoptate de organele centrale privind instituțiile de credit și băncile de economii (în principal, Legea nr. 31/1985), și b) reglementările diverselor regiuni autonome privind regimul general al băncilor de economii aflate în respectiva regiune.

4. *Confederația Spaniolă a Băncilor de Economii*. Confederația Spaniolă a Băncilor de Economii (Confederación Española de Cajas de Ahorros) este o formă de asociere a băncilor de economii spaniole ce asigură reprezentarea individuală și colectivă pentru membrii săi și le pune la dispoziție servicii de natură financiară și tehnică. Confederația este ea însăși o instituție de credit și poate presta servicii bancare.

5. *Cooperative de credit*. Cooperativele de credit (cooperativas de crédito) sunt organizate sub forma societăților cooperative și au scopul de a acorda asistență financiară membrilor lor, precum și, în anumite situații, unor terți. Cooperativele de credit sunt localizate, în special, în zonele rurale (Cajas rurales).

6. *Instituții financiare de credit (establecimientos financieros de crédito)*.

Deși instituțiile financiare de credit sunt definite de Decretul-lege regal nr. 12/1995 ca fiind instituții de credit, ele nu pot totuși atrage fonduri rambursabile de la public. Aceste entități pot însă presta cu titlu profesional următoarele servicii: acordare de credite, factoring, leasing, emitere și administrare de cărți de credit și emitere de garanții și angajamente. Instituțiile financiare de credit se înființează sub forma societăților pe acțiuni (sociedades anónimas).

Banca Centrală a Spaniei (*Banco de España*) este principala autoritate spaniolă de reglementare în domeniul bancar.

Totodată, în domeniul serviciilor de investiții, principala autoritate de reglementare este Comisia Națională a Piețelor de Valori Mobiliare (Comisión Nacional del Mercado de Valores). Aceasta este un organism de drept public care funcționează în mod independent și care are ca atribuție principală supravegherea piețelor de valori mobiliare și a prestatorilor de servicii de investiții financiare.

Banca Spaniei este o entitate de drept public cu personalitate juridică care beneficiază de autonomie față de guvernul spaniol, fiind, de asemenea, membru al Sistemului European al Băncilor Centrale.

Banca Centrală a Spaniei are atribuția de a supraveghea instituțiile de credit spaniole cu privire la toate aspectele de care depinde buna funcționare a sistemului bancar [17, p.806]. Aceasta realizează inspecții și solicită rapoarte periodice în vederea asigurării îndeplinirii de

către prestatorii de servicii financiare a tuturor obligațiilor ce rezultă din reglementările aplicabile, putând lua diverse măsuri disciplinare, mergând de la avertismente și până la posibilitatea retragerii autorizației de funcționare. În plus, Banca Centrală a Spaniei acordă consultanță guvernului spaniol pe probleme economice și fiscale, administrează rezerva valutară și prestează servicii legate de administrarea și emisiunea de instrumente ale datoriei publice pentru regiunile autonome.

O altă autoritate de reglementare în domeniul instituțiilor de credit este Ministerul Economiei, acesta fiind singurul organism care emite autorizații de înființare a băncilor.

Reglementarea operațiunilor de creditare în Marea Britanie. În Marea Britanie, principalele acte normative în domeniul bancar sunt legea piețelor de servicii financiare din 14 iunie 2000 (*Financial Services Market Act* – numită FSMA) și Regulile și ghidurile Autorității pentru Servicii Financiare (FSA), reunite într-o culegere numită „Manualul FSA” (*FSA Handbook of Rules and Guidance*) [13, p. 956]. FSMA reglementează la nivel de principiu întregul sistem bancar din Marea Britanie, reglementări detaliate găsindu-se în Manualul FSA, elaborat de către FSA în baza atribuțiilor de reglementare conferite de FSMA.

Secțiunea 19 a FSMA conține o interdicție generală de a desfășura „activități financiare reglementate” pe teritoriul Marii Britanii, cu excepția situației în care persoana respectivă este fie autorizată, fie exceptată de la cerința autorizării. Spre deosebire de acordarea de credite, acceptarea de depozite este o „activitate reglementată” în înțelesul FSMA. Acceptarea de depozite fără a avea o autorizație emisă de FSA sau fără a fi exceptat de la cerința autorizării constituie infracțiune.

Înainte de apariția FSMA și a Manualului FSA, noțiunea de bancă nu era definită în dreptul englez. Potrivit Manualului FSA, o „bancă” este întreprinderea care deține o autorizație de atragere a depozitelor și care fie este o instituție de credit, fie deține o autorizație ce presupune respectarea reglementărilor din Manualul FSA privind supravegherea prudențială a băncilor, dar care nu este o cooperativă de credit ipotecar (*building society*), o casă de ajutor reciproc (*friendly society*) sau o cooperativă de credit (*credit union*).

Întregul sistem financiar britanic este reglementat și supravegheat de FSA [15, pp. 522-528]. Aceasta este o organizație nonguvernamentală ale cărei atribuții sunt prevăzute de FSMA. FSA răspunde față de Ministerul Finanțelor și, indirect, față de Parlament. FSMA este finanțată în întregime prin contribuții ale instituțiilor financiare pe care le reglementează, beneficiind de independență din punct de vedere operațional.

Banca Angliei (*Bank of England*) asigură stabilitatea monetară, contribuind în plus, alături de FSA, la asigurarea stabilității financiare. Astfel, Banca Angliei are rolul de a reduce riscul sistemic, atât prin operațiuni de supraveghere și de analiză a pieței, cât și prin funcționarea ca împrumutător de ultimă instanță.

În concluzie, demersul nostru științific a relevat faptul că instituțiile financiare specializate în creditare cu sediul în Olanda nu fac în mod automat obiectul reglementării prudențiale, ele putând să se supună în mod voluntar unui sistem de reglementare și supraveghere, cu scopul exclusiv de a beneficia de mecanismul pașaportării prevăzut de directiva bancară consolidată. În consecință, instituțiile financiare specializate în creditare nu sunt, în principiu, reglementate, aspect remarcabil mai ales având în vedere faptul că Olanda are unul dintre cele mai vechi și dezvoltate sisteme financiare din lume.

Cu referire la specificul reglementării și supravegherii activităților de creditare din Spania, s-a constatat că noțiunea de instituție financiară specializată în creditare (*establecimiento financiero de crédito*) este recunoscută în dreptul spaniol. Particularitatea acestora este însă aceea că sunt incluse în categoria mai largă a instituțiilor de credit, la fel cum se întâmplă, de altfel, și în

Franța. În consecință, instituțiile financiare specializate în creditare sunt supuse unui cadru de reglementare mult mai strict decât credem că ar fi fost necesar, specific prestatorilor de servicii financiare care acceptă depozite sau alte fonduri rambursabile de la public, remarcându-se astfel lipsa de flexibilitate a autorităților spaniole față de reglementarea activităților de creditare desfășurate cu titlu profesional.

În fine, cu referire la reglementarea și supravegherea creditară din Marea Britanie, se atestă faptul că instituțiile financiare specializate în creditare nu sunt reglementate în Marea Britanie. Acest lucru este firesc întrucât prestarea de servicii de creditare cu titlu profesional nu face nici ea obiectul reglementării, autoritățile britanice concentrându-se asupra activității care prezintă cele mai mari riscuri pentru sistemul bancar și pentru publicul larg, anume acceptarea de depozite sau de alte fonduri rambursabile.

BIBLIOGRAFIE

1. Alford D. The Lamfalussy process and EU bank regulation: preliminary assessment and future prospects. În: J.I.B.L.R., 2006, Nr.21(2), secț. 2.36.

2. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, decembrie 2010, versiune revizuită din iunie 2011. În: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital_Basel_III/Basel_3_Regelwerk.pdf (vizitat la 18.10.2016).

3. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 1.

4. Gavalda Ch. Stoufflet J. Droit de credit. Vol.2. Lexis Nexis: Paris, 1998, 461 p.

5. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C.H.Beck. București, 2008, 247p.

6. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. Drept bancar comunitar. Editura Elena V. I. Chișinău, 2004, 67 p.

7. Hartley T. The Foundations of European Union Law. Oxford: Ed.Oxford University Press, 2010, 570 p.

8. Institutul Oficial de Credit al Spaniei. A se vedea, pentru detalii, reglementările aplicabile Institutului Oficial de Credit, publicate pe site-ul Băncii Centrale a Spaniei, la adresa http://www.bde.es/webbde/es/secciones/normativa/be/inst_credito_oficial.html (vizitat la 20.10.2016).

9. Larosiere Jacques. The High-Level Group of Financial Supervision in the EU. Report. Brussels, 25 February 2009. 86p. În: ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (vizitat la 17.10.2016).

10. Legea privind Supravegherea financiară a Olandei publicată în Buletinul Actelor și Decretelor nr. 475 din 2006. A se vedea și informațiile publicate de Banca Centrală a Olandei pe site-ul propriu (secțiunea „Financial Supervision Act”), la adresa <http://www.dnb.nl/openboek/extern/id/en/ki/41-117257.html>. (vizitat la 21.10.2016).

11. Legislation for new system of European financial supervision adopted. În Company Lawyer, 2010, nr.31(2), secț. 46.

12. Lefevre F. Loosveld S. The influence of European Law on the powers of financial supervisors. În: Journal of International Banking Law and Regulation 2010, 25(2), p. 49-52.

13. Morton G. Banking Regulation in the United Kingdom. In: Gruson M. Reisner R. Regulation of Foreign Banks. Banking Laws of Major Countries and of the European Union. Vol.3. Ed. LexisNexis, 2005.

14. Peeters M. Rank P. Banking Regulation in the Netherlands. In: Gruson M. Reisner R. Re-

gulation of Foreign Banks. Banking Laws of Major Countries and of the European Union. Vol.2. Ed. LexisNexis, 2005.

15. Rawlings P. Reform of bank regulation in the United Kingdom: the opening salvo. În: Journal of International Banking Law and Regulation, nr. 25(10) / 2010.

16. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p.12.

17. Sebastian R. Pereda J. Banking Regulation in Spain. In: Gruson M. Reisner R. Regulation of Foreign Banks. Banking Laws of Major Countries and of the European Union. Vol.3 Ed. LexisNexis, 2005.

18. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. Drept financiar și fiscal european. Editura C. H. Beck. București, 2010. 294p.

19. Tratatul de la Lisabona. Semnat la data de 13 decembrie 2007 și intrat în vigoare la data de 1 decembrie 2009. [On-line]: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.ro07.pdf>. (Vizitat la 11.10.2016).

Recenzent: Andrei GUȘTIUC, doctor, conferențiar universitar

ACCESAREA DE PROIECTE CU FINANȚARE EUROPEANĂ – INSTRUMENT DE ASIGURARE A AUTONOMIEI FINANCIARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE

Elena BOBEICA,
doctorandă,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article "Accessing European funded projects – a tool to ensure the financial autonomy of local public authorities" attempts to analyze the issue of the financial autonomy of the administrative-territorial units, viewed in terms of a less conventional dimension – accessing European funding by the local public administration. The actuality of the scientific approach lies in the fact that local public authorities are currently facing lack of money, community development needs, limited financial autonomy and excessive financial and fiscal centralization. One of the solutions, which could partially remedy the created situation, is the projects with European funding. Therefore, in the following lines, we try to outline some ideas about the specifics of accessing projects, finally arriving with some conclusions and formulating some proposals to remedy the situation.

Keywords. *Projects; European funding; local public authorities; integrity; financial autonomy.*

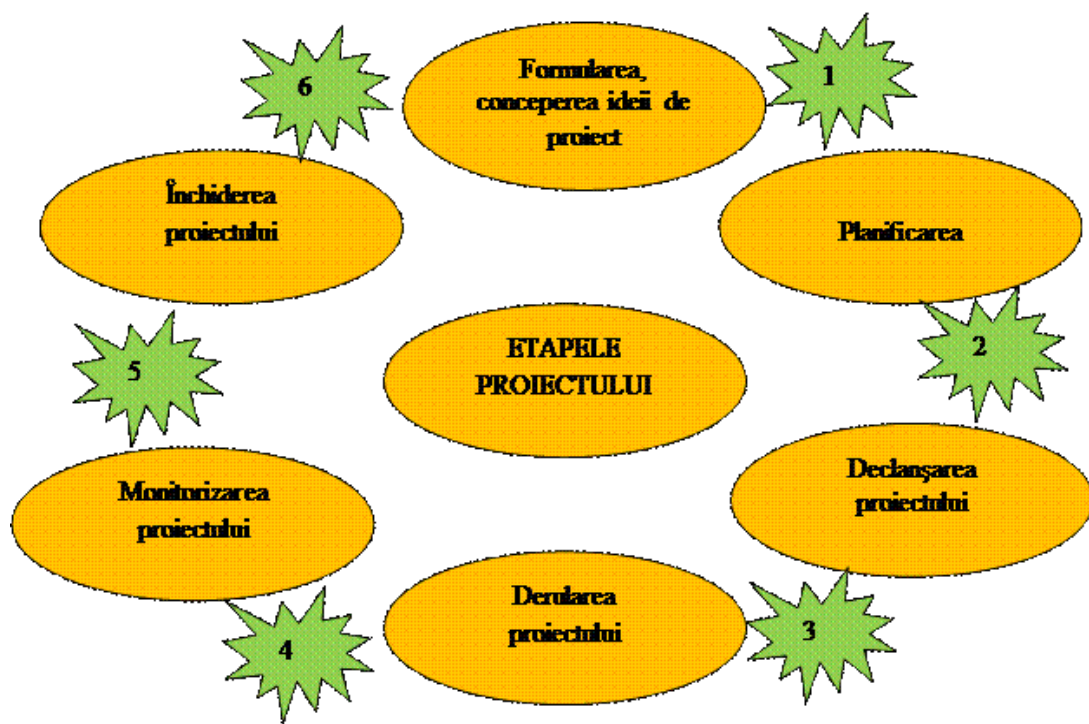
Subiectul autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale a suscitat mereu atenția științifică a doctinarilor și preocuparea factorilor decizionali, atât ale celor din administrația centrală cât și, în mod special, a celor antrenanți în activitatea de zi cu zi a autorităților publice locale.

Odată cu intrarea completă în vigoare a prevederilor Legii, suntem în prezența unei noi realități juridice cu referire la aspectul autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale. Facem uzanță de noțiunea „completă” pe motiv că anumite prevederi ale Legii nr.181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale [9] au intrat în vigoare la 01 ianuarie 2015, atestându-se, astfel, o situație oarecum dualistă de aplicare concomitentă a prevederilor legilor nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar [12] și nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale [9]. Abia de la 01 ianuarie 2016 putem vorbi de o etapă cu totul nouă în ce privește cadrul legal al autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale.

Cu toate acestea, așa cum se vedea în studiile ulterioare, problemele legate de autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale este departe de a fi soluționată. Iată de ce, obținerea finanțării europene ar putea soluționa parțial problema autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale.

Domeniul accesării finanțării europene și implicit totul ce gravitează în jurul la ceea ce se numesc proiecte cu finanțare europeană dispun de o anumită complexitate, care de cele mai adese ori inhibă elanul celor din administrația publică locală. Într-adevăr, proiectele sunt atât de complicate și de diversificate, încât s-a creat și o oarecare temere în jurul lor. Stanley E. Portney, de exemplu, susținea că „principiile managementului proiectului sunt simple, iar cea mai complicată tehnică necesită maximum 10 minute pentru a fi asimilată” [17]. Nu suntem de acord cu această opinie, pe motiv că managementul proiectelor nu este o activitate tocmai simplă,

constând din mai multe etape și toate cu specificul lor. Imaginea de mai jos vine să probeze cele menționate, ilustrând, cel puțin, 6 etape ale proiectului:

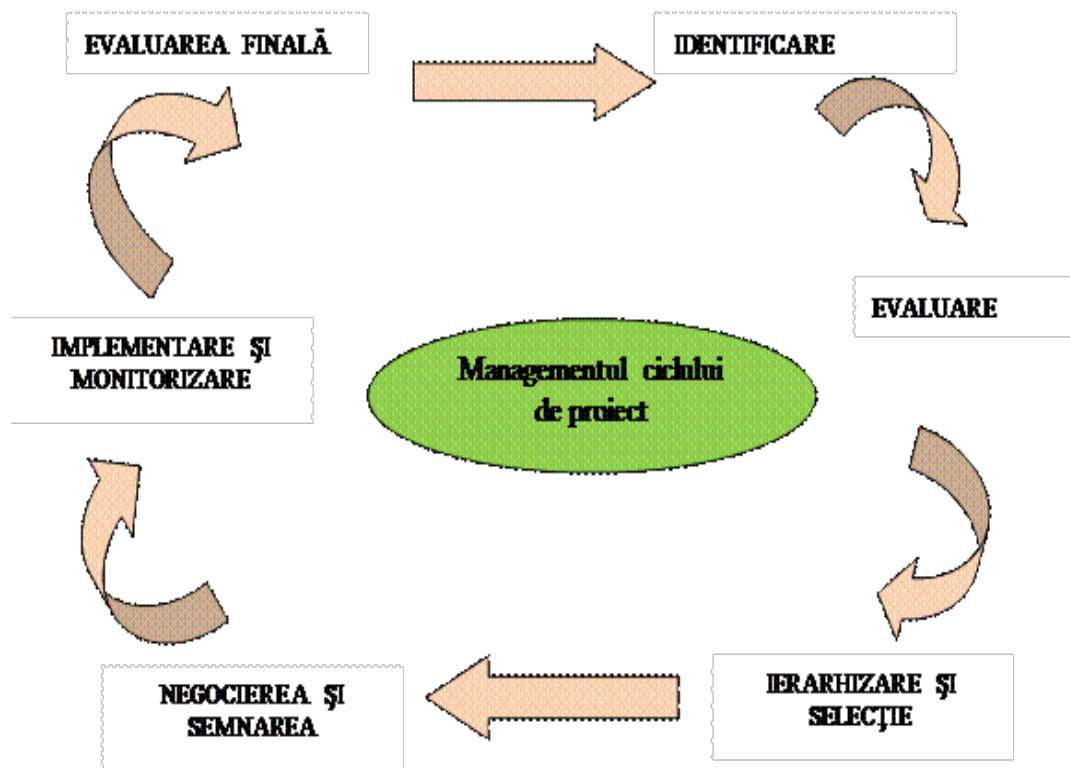


De fapt, implementarea proiectelor cu finanțare europeană se bazează pe cinci principii fundamentale: *principiul concentrării pe obiectivele prioritare în vederea dezvoltării* [1] - potrivit căruia concentrarea trebuie să se facă pe acele teritorii sau populații ce se confruntă cu mari dificultăți, astfel încât să se stabilească un număr limitat de domenii de intervenție; *principiul programării sau al coerenței interne* - este cel mai laborios, respectarea lui necesitănd o perioadă îndelungată de timp întrucât are ca finalitate elaborarea de programe multianuale de dezvoltare, ca urmare a unei decizii luate în parteneriat; *principiul adiționalității sau al coerenței externe* - potrivit căruia ajutorul provenit din fondurile structurale trebuie să aibă un caracter adițional și nu de înlocuire a resurselor deja angajate de către autoritățile regionale și locale; *principiul parteneriatului* - potrivit căruia între finanțatori (de regulă, din partea Comisiei Europene și autoritățile publice locale) să existe o strânsă colaborare; *principiul subsidiarității* - stabilit prin Tratatul de la Maastricht din 1992, care presupune ca o autoritate situată la nivel de vârf să nu intervină, dacă un obiectiv poate fi realizat corespunzător la un nivel inferior.

În anul 1992, Comisia Europeană adopta un set de instrumente necesare pentru elaborarea și managementul unui proiect, numit „Managementul ciclului de proiect” [19]. Potrivit acestora, distingem următoarele etape: *identificarea* - reprezintă procesul de realizare a propunerilor de proiect și depunerea lor de către potențialii beneficiari la organismele intermediare din cadrul fiecărui program; *evaluarea* - presupune analizarea tuturor propunerilor de proiect depuse pe baza criteriilor specifice fiecărui program, axe prioritare, domeniu de intervenție sau operațiune, acordându-se câte un punctaj; *ierarhizarea și selecția* - constau în comunicarea punctajelor acordate în etapa anterioară și aprobarea listei cu proiectele selectate pentru finanțare; *negocierea și semnarea* - etapă ce are ca finalitate semnarea contractului de finanțare de către beneficiar și autoritatea publică locală; *implementarea și monitorizarea* - etape pe parcursul cărora se

vor realiza activitățile propuse de către beneficiar, în timp ce Finanțatorul va urmări respectarea contractului pe baza rapoartelor; *evaluarea finală* – are ca scop urmărirea respectării de către beneficiar a tuturor detaliilor trecute în proiectul inițial, precum și contribuția investiției la realizarea obiectivelor generale și specifice ale programului operațional.

Ilustrativ, etapele unui proiect se prezintă în felul următor:



În linii generale, pentru a fi eligibil, un proiect cu finanțare europeană trebuie să prezinte următoarele caracteristici [5, p. 73]: *participativ* – participarea pe lângă autoritățile publice locale și a diverselor organizații interesate în beneficiile implementării proiectului (în principal, fiind vorba de fonduri din trei surse: bugetul Uniunii Europene, bugetul autorităților publice locale și participare privată); *analizat profund* – decizia de implicare în proiect ar trebui să fie bazată pe analizele fezabilității, costurilor estimate și consultărilor sociale; *acceptat* – beneficiarul proiectului trebuie să încheie un acord de cooperare agreeat de toate părțile implicate în proiect – în special, pentru proiecte ce vizează sisteme de drumuri; *necesar* – pentru faza de început, proiectul trebuie să se bazeze pe analize detaliate ale opțiunilor – cercetarea inițială a fezabilității. Proiectul ar trebui să ia în considerare capacitatea de absorbție locală și regională existentă, să aibă un impact regional particular și să contribuie la creșterea potențialului de dezvoltare a regiunii; *profitabil* – proiectul ar trebui să fie bazat pe calcule realiste cu privire la capacitatea financiară și de implementare a beneficiarului și să fie profitabil din punct de vedere economic și financiar; *fezabil* – proiectul ar trebui să se bazeze pe disponibilitatea resurselor umane și financiare, să aibă obiective clare, rezultate realiste, ușor verificabile și un lider care să fie beneficiarul și responsabilul realizării lui; *promovabil* – comunitatea căruia proiectul i se adresează trebuie să fie informată despre scopul proiectului care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață din cadrul acesteia, contribuind, pe ansamblu, la dezvoltarea regiunii (promovarea activităților poate fi îndeplinită în diferite forme: contact cu publicul general, mass-media și alte autorități locale la di-

ferite niveluri ale sistemului administrativ, precum și cu întreprinzători); *bine localizat* – proiectul ar trebui să aibă o localizare specificată, care ar permite, în avans, identificarea oportunităților și riscurilor de realizare.

În fine, trebuie să ținem cont de faptul că un proiect are succes atunci când acesta continuă să producă beneficii grupurilor-țintă pentru o perioadă mai îndelungată, după ce s-a încheiat principală parte a asistenței donatorilor.

În concluzie:

1. Considerăm că una dintre soluțiile ce ar putea aduce ameliorare domeniului finanțelor în cadrul unităților administrativ-teritoriale, este accesarea de către administrația publică locală a proiectelor cu finanțare europeană.

2. Totodată, pentru a avea acces la finanțele europene, administrația publică locală trebuie să dea dovadă de integritate. Aceasta pe motiv că partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova nu vor avea încredere și, respectiv, nu vor finanța acele administrații publice locale asupra cărora au planat suspiciuni de corupție.

3. În altă ordine de idei, în gestionarea proiectelor cu finanțare europeană, administrația publică locală trebuie să fie conștientă de faptul că pentru utilizarea frauduloasă a mijloacelor financiare obținute din finanțarea europeană și, efectiv, fraudarea intereselor financiare ale Uniunii Europene, survine răspunderea juridică și, în special, cea penală.

În urma cercetării realizate și a concluziilor formulate, venim cu un șir de **recomandări**:

1. Crearea bazei de date ce ar include **lista nevoilor prioritare** pentru fiecare unitate administrativ-teritorială. Respectiv, punerea la dispoziția partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova a acestei baze de date. Astfel, se va realiza o conexiune dintre acele 2 părți: cei care își doresc să acceseze proiecte (administrația publică locală) și finanțatorii ce-și doresc să sprijine reformarea și modernizarea unităților administrativ-teritoriale.

2. Identificarea **potențialilor finanțatori** și întocmirea unei baze de date privind partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova, interesați în a demara proiecte comune cu administrația publică locală. Ulterior, transmiterea acestei baze de date către administrația publică locală din toate unitățile administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova. Prin aceasta, administrația publică locală va putea să se adreseze direct către finanțatori.

3. Desemnarea în cadrul fiecărei administrații publice locale a unei **persoane responsabile** de administrarea proiectelor cu finanțare europeană (și nu doar europeană).

4. **Instruirea** reprezentanților administrațiilor publice locale în domeniul legislației în vigoare și a particularităților privind procesul de aplicare-derulare a proiectelor cu finanțare europeană. Respectiva instruire se poate realiza în cadrul cursurilor de formare profesională de scurtă durată sau training-urilor organizate de către Academia de Administrare Publică.

5. **Instruirea** administrației publice locale, axată pe două dimensiuni prioritare: integritatea agenților publici în contextul desfășurării evaluării integrității instituționale în baza Legii nr. 325 din 23.12.2013 cu privire la evaluarea integrității instituționale [10] și răspunderea juridică a administrației publice locale pentru fraudarea intereselor financiare ale Uniunii Europene (în procesul de gestionare a mijloacelor financiare provenite de la finanțatorii europeni din proiecte).

6. Venim cu sugestia ca în procesul de instruire a funcționarilor administrației publice locale să fie antrenate nu doar cadrele didactice ale Academiei de Administrare Publică, ci și **experți-profesioniști** în domeniul finanțării europene, care provin din statele-membre ale Uniunii Europene.

7. Având în vedere faptul că finanțatorii europeni vor fi reticenți în a se antrena în derularea unor proiecte în cadrul unităților administrativ-teritoriale asupra cărora planează suspiciuni de

corupție, este absolut necesar ca administrația fiecărei unități administrativ-teritoriale să adopte un **Plan de integritate**. În textul acestor planuri urmează a fi incluse activități de natură să remedieze unele aspecte din atare domenii precum: îmbunătățirea cadrului normativ intern; eficientizarea proceselor operaționale; consolidarea sistemului organizatorico-juridic; consolidarea climatului integrității instituționale; consolidarea sistemului achizițiilor publice; asigurarea transparenței instituționale și fortificarea relațiilor cu sectorul privat.

8. Completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 [9] și a Legii nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale [11] cu un **capitol distinct**, ce ar conține prevederi privind particularitățile administrării finanțelor publice locale în cazul derulării proiectelor cu finanțare europeană.

9. Totodată, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 [9] și Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale [11] urmează a fi modificate în sensul extinderii autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale, prin stipularea expresă a faptului că **veniturile încasate suplimentar la buget** la cele aprobate și economiile de cheltuieli să rămână la dispoziția autorităților publice locale.

10. De asemenea, insistăm asupra transpunerii în practică a unei veritabile descentralizări financiare locale, prin instituirea unei realități juridice noi în cadrul căreia **sistemul de transferuri interbugetare** să fie direct între bugetul de stat și bugetul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi și între bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi. În acest sens, urmează a fi modificat cadrul legal actual, dar și Forma FI-003 „Normativele defalcărilor din veniturile regularizatoare la bugetele locale” din Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 215 din 28.12.2015 cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind **executarea de casă a bugetelor** componente ale bugetului public național prin sistemul trezorerial al Ministerului Finanțelor [15].

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu Armenia (coord.). Managementul proiectelor cu finanțare europeană - Metodologii de elaborare. Editura Universitară. București, 2006.
2. Brezeanu Petre. Finanțe europene. Colecția Economică. Ed. C. H. Beck. București, 2007.
3. Constantin Daniela Luminița. Introducere în teoria și practica dezvoltării regionale. Ed. Economică. București, 2007.
4. Corlățean Sorin. Nerespectarea normelor privind obținerea de fonduri din bugetele Comunităților Europene. În: „Dreptul” nr. 12/2006.
5. Florescu Daniela. Managementul proiectelor cu finanțare europeană. Ed. C. H. Beck. București, 2012.
6. Ghidul practic pentru beneficiarii proiectelor cu finanțare din fonduri europene structurale și de investiții în vederea prevenirii apariției neregulilor/fraudelor. A se vedea proiectul Effective coordination of control systems for preventing fraud with Structural Funds in New EU Member States, implementat de Institutul pentru Politici Publice (IPP) și finanțat prin programul Hercule III - 2014 - Legal Training and Studies al Oficiului European pentru Luptă Anti-Fraudă din cadrul Comisiei Europene.
7. Grădinaru Daniel. Investigarea infracțiunilor contra intereselor financiare ale UE. Ed. C.H.Beck. București, 2016.
8. Institutul European din România. Analiza capacității de absorbție a fondurilor comunitare în România. Studiu de impact III. București, 2006. Sursa: http://www.ier.ro/documente/studiide-impactPaisIII_ro/Sinteze_Pais3_ro.pdf (vizitat la 22.03.2017).
9. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 Monito-

rul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014. art. nr.519.

10. Legea privind evaluarea integrității instituționale (republicată) nr. 325 din 23.12.2013 Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 277-287 din 26.08.2016. art. nr. 586.

11. Legea privind finanțele publice locale (republicată) nr. 397 din 16.10.2003 Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 397-399 din 31.12.2014. art. nr. 703.

12. Legea nr.847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, ediție specială). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. ed. spec. din 25.03.2005. Abrogată.

13. McCollum James K., Bănaciu Cristian. Management de proiect - o abordare practică. Project management - a practical approach. Editura Universitară. București, 2007.

14. Neagu N. Fraudarea bugetului comunitar. Ed. Wolters Kluwer. București, 2008.

15. Ordinul Ministerului Finanțelor nr.215 din 28.12.2015 cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național prin sistemul trezorerial al Ministerului Finanțelor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 377-391 din 31.12.2015. art. nr. 2731.

16. Radu Victor (coord.). Managementul proiectelor. Ed. Universitară. București, 2008.

17. Stanley E. Portney. Project Management for Dummies. Wiley Publishing Inc. London, 2001.

18. Vasilescu Ion. Pregătirea, evaluarea și auditul proiectelor. Ed. Eficon Press. București, 2006.

19. Victor Radu (coord.). Managementul proiectelor. Editura Universitară. București, 2008.

20. Widwman R. Max. Fundamental Principles of Project Management. AEW Services. Vancouver, 2000.

Recenzent: Sergiu COBĂNEANU, doctor, conferențiar universitar

POLITICI PUBLICE NAȚIONALE ÎN DOMENIUL AUTONOMIEI FINANCIAR-FISCALE A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Ana GUBENCO,
doctorandă,
Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The purpose of this paper is to clarify if the Republic of Moldova's reform agenda devotes effort and actions for building a financial and fiscal autonomy of local administrative territorial units. The study reveals that right now the Republic of Moldova has some public policies that contain provisions regarding the financial and fiscal autonomy of the local administrative-territorial units. The main problem is that there is no any reasonable confidence that those provisions will be implemented, even if we are in the process of implementation of the Association Agreement EU-RM.

Keywords. Financial autonomy; fiscal autonomy; local budget; administrative-territorial units; competences; local revenues; local expenses; public policies; central public administration.

Problematica autonomiei financiar-fiscale și, implicit, coerența politicilor guvernamentale vizavi de administrația publică locală nu prea a fost dezbătută în doctrina din Moldova.

Pe de altă parte, la moment, Republica Moldova se confruntă cu carențe grave la capitolul finanțelor publice, situație agravată și de starea precară a economiei naționale. Iar în situația în care unitățile administrativ-teritoriale au un deficit bugetar cronic, se impune găsirea unor soluții viabile și efectuarea unei reforme ample, care ar aduce un echilibru bugetar în exercițiul bugetar al unităților administrativ-teritoriale.

Adevărul este că în ultimul timp, în Republica Moldova au fost realizate câteva studii care au avut drept obiect de cercetare problematica unităților administrativ-teritoriale. Unele dintre ele s-au referit strict la divizarea administrativ-teritorială, iar altele au abordat tangențial și problema finanțelor în cadrul administrațiilor publice.

O incursiune consistentă, dar cu tentă economică a fost efectuată de Tatiana Manole, care a abordat problematica oportunităților autorităților administrativ-teritoriale prin prisma descentralizării și autonomiei financiare locale [10, p. 49-54].

Pe de altă parte, autorii Ion Osoian, Igor Sîrodoev, Eugenia Veveriță și Valeriu Prohnițchi au efectuat un „Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova” [14]. În studiu se ajunge la concluzia că Republica Moldova are nevoie de o amplă reformă administrativ-teritorială și de proceduri avansate de elaborare a bugetului la nivel local.

Totodată, unele studii cu privire la diferite aspecte ale activității autorităților locale au fost abordate în teze de doctorat. Astfel, Marian Rotaru a abordat subiectul dreptului colectivităților locale la administrarea domeniului public [15], cercetând atare aspecte precum: colectivitățile locale – pilon de bază în sistemul administrației publice; proprietatea unităților administrativ-teritoriale; finanțele publice locale.

De reforma administrativ-teritorială, sub diverse aspecte, s-au preocupat și savanții Academiei de Științe a Moldovei – Valeriu Cușnir și Alexandru Stratan, elaborând, printre altele, un studiu analitic referitor la reforma administrativ-teritorială [2]. Dânșii ajung la concluzia că „...

în contextul eficientizării cheltuielilor bugetare, descentralizării factorului decizional, redistribuirii finanțelor publice și consolidării autonomiei autorităților administrației publice locale, aprofundării relațiilor de cooperare transfrontalieră, sporirii gradului de participare în cadrul Congresului puterilor regionale și locale al Consiliului Europei și contractării mai eficiente a mijloacelor din cadrul fondurilor comunitare, în special, pentru dezvoltare regională și a agriculturii, ținând cont de procesele globale de eroziune a suveranității de stat, amplificare a ponderii autorităților regionale și extindere a politicilor regionale, se impune o nouă reformă a organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova...”

O altă lucrare capitală în domeniul finanțelor publice a fost publicată sub autoratul Tatianei Manole și Alexandru Stratan – „Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități” [11]. Autorii abordează problematica autonomiei financiare locale, cercetând atare subiecte precum: elementele autonomiei financiare, expuse în Carta Europeană – „Exercițiul autonom al puterii locale” [11, pp. 20-21]; descentralizarea financiară – o oportunitate a guvernării [11, pp. 35-36]; descentralizarea fiscală – condiție a asigurării descentralizării financiare [11, pp. 37-40]; particularitățile elaborării bugetelor unităților administrativ-teritoriale în condiții de descentralizare [11, pp. 65-85]; impactul implementării noului sistem de finanțare a autorităților publice locale asupra descentralizării financiare [11, pp. 86-101].

În linii generale, reglementări privind autonomia fiscală a unităților administrativ-teritoriale le găsim în Codul Fiscal al Republicii Moldova nr. 1163-XIII din 24.04.1997 [1]. Fără a intra în detalii și mari dezbateri (lăsându-le pentru un studiu aprofundat și ulterior), vom constata că există multiple lacune, suplinirea cărora fiind unul din obiectivele de bază ale politicilor publice naționale.

Pornind de la faptul că problematica reformării administrației publice locale și în special a edificării unei autonomii financiar-fiscale reale și viabile este una extrem de acută, guvernarea s-a simțit impusă să acționeze. În acest sens sunt relevante mai multe eforturi, pe care le putem prezenta într-o ordine logico-cronologică:

Astfel, **Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016**, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014 [4], prevede implementarea unor acțiuni cu referire la administrația publică locală, în special, compartimentul ce ține de autonomia financiar-fiscală:

1. Titlul IV. Cooperarea Economică și alte tipuri de cooperare sectorială. Capitolul 1. Reforma administrației publice, pct. 23. Cooperarea vizează toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală:

1.1. Acțiunea nr.1 – Implementarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobat prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012;

1.2. Acțiunea nr. 2 – Elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare;

1.3. Acțiunea nr. 3 – Ajustarea cadrului legal la principiile constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomiei locale, precum și la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale;

1.4. Acțiunea nr. 7 – Crearea și dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea planurilor urbanistice generale și a strategiilor de dezvoltare locală;

1.5. Acțiunea nr. 8 – Asigurarea transparenței procesului decizional și creșterea nivelului de participare a populației prin instituirea mecanismelor și practicilor de organizare a audierilor și dezbaterilor publice la nivel local, în special, în mediul rural, în procesul elaborării bugetului local, strategiilor de dezvoltare locală etc.

Totodată, au fost supuse analizei planurile și programele de activitate ale Guvernului. În acest sens, **Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018** (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 890 din 20.07.2016) [5], la Titlul VII – Buna guvernare, Cap. A – „Administrația centrală și locală”, prevede un șir de acțiuni adresate autorităților administrației publice locale:

1. Acțiunea nr. 10 – Descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ):

1.1. Implementarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobat prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012;

1.2. Elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare.

2. Acțiunea nr. 11 – Dezvoltarea cadrului legal conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale:

2.1. Clarificarea competențelor la diferite niveluri prin eliminarea prevederilor legislative contradictorii privind competențele autorităților publice centrale și locale;

2.2. Elaborarea normelor metodologice de evidență a patrimoniului local, prin crearea unui registru unitar și general al proprietății unităților administrativ-teritoriale;

2.2.1. Elaborarea standardelor de evidență a proprietății unităților administrativ-teritoriale;

2.2.2. Crearea registrului unitar și general al proprietății unităților administrativ-teritoriale.

3. Acțiunea nr. 14 – Asigurarea autonomiei decizionale, organizaționale, financiare și bugetare a autorităților publice locale.

4. Acțiunea nr. 15 – Asigurarea transparenței procesului decizional și creșterea nivelului de participare a populației prin instituirea mecanismelor și practicilor de organizare a audierilor și a dezbaterilor publice la nivel local, în special, în mediul rural, în procesul elaborării bugetului local, a strategiilor de dezvoltare locală etc.

La Titlul VII – Buna guvernare, Cap. B – „Finanțele publice”, este prevăzută o altă acțiune relevantă pentru administrația publică locală:

1. Acțiunea nr. 3 – Asigurarea bunei implementări a descentralizării financiare, în conformitate cu Legea privind finanțele publice locale.

Concomitent, în cadrul **Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018** [6] au fost identificate mai multe acțiuni cu referire la administrația publică locală și, în special, în ceea ce ține de autonomia financiar-fiscală. În acest sens sunt relevante următoarele acțiuni:

1. Titlul IV. „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul D. „Politici fiscale și administrare fiscală și vamală eficientă”, acțiunile:

1.1. Acțiunea nr. 3 – Consolidarea și unificarea unor impozite pentru reducerea poverii fiscale asupra mediului de afaceri. Introducerea distribuției unei cote a impozitului pe venitul persoanelor fizice în funcție de locul reședinței, în scopul îmbunătățirii echității fiscale a autorităților locale. Transparentizarea procesului și stabilirea criteriilor clare de repartizare a resurselor financiare din Fondul național pentru dezvoltare regională, Fondul de eficiență energetică, Fondul ecologic național, Fondul rutier și Fondul de subvenționare în agricultură.

1.2. Acțiunea nr. 7 – Revederea sistemului de evaluare și reevaluare a bunurilor imobiliare în scopuri fiscale.

2. Titlul IV. „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul G. „Administrarea proprietății publice”, acțiunile:

2.1. Acțiunea nr. 3 – Perfecționarea cadrului legal în domeniul administrării patrimoniului

public de către autoritățile publice centrale și locale.

2.2. Acțiunea nr. 4 – Consolidarea capacităților instituționale ale autorităților publice centrale și locale în procesul de implementare și monitorizare a proiectelor de parteneriat public-privat.

2.3. Acțiunea nr. 6 – Asigurarea descentralizării patrimoniale prin accelerarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat.

3. Titlul IV. „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul I. „Dezvoltarea regională echilibrată”, acțiunile:

3.1. Acțiunea nr. 8 – Introducerea planificării și finanțării multianuale a proiectelor realizate din fondurile de dezvoltare regională.

3.2. Acțiunea nr. 9 – Organizarea teritorială a Republicii Moldova în conformitate cu Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică (NUTS) al UE.

4. Titlul VII. „Buna guvernare”, Capitolul A. „Administrația centrală și locală”, acțiunile:

4.1. Acțiunea nr. 4 – Realizarea unui studiu-analiză comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

4.2. Acțiunea nr. 5 – Asigurarea mecanismului de monitorizare și responsabilizare a autorităților administrației publice privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetului: prezentarea de către miniștri în Parlament a rapoartelor privind resursele cheltuite și reformele realizate, în baza strategiilor sectoriale de cheltuieli, plasarea obligatorie pe paginile web a rapoartelor de activitate, elaborate în baza planurilor anuale de acțiuni.

4.3. Acțiunea nr. 9 – Descentralizarea și consolidarea autonomiei decizionale, organizaționale și financiare a autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ).

4.4. Acțiunea nr. 10 – Dezvoltarea cadrului legal conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale.

4.5. Acțiunea nr. 12 – Elaborarea și promovarea concepției de reformă administrativ-teritorială în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice.

4.6. Acțiunea nr. 13 – Asigurarea autonomiei decizionale, organizaționale, financiare și bugetare a autorităților publice locale.

5. Titlul VII. „Buna guvernare”, Capitolul B. „Finanțele publice”, acțiunile:

5.1. Acțiunea nr. 4 – Asigurarea bunei implementări a Strategiei de descentralizare financiară, în conformitate cu Legea privind finanțele publice locale.

6. Titlul VII. „Buna guvernare”, Capitolul D. „Colaborarea autorităților publice centrale cu UTA Găgăuzia”, acțiunile:

6.1. Acțiunea nr. 1 – Dezvoltarea și fortificarea dialogului continuu multidimensional cu UTA Găgăuzia.

6.2. Acțiunea nr. 2 – Elaborarea și implementarea unui program durabil pentru realizarea colaborării în domenii de dezvoltare structurale, social-economice, infrastructură și umanitară (inclusiv predarea limbilor de stat și găgăuză în cadrul procesul educațional).

Suplimentar, Republica Moldova este sfătuită de către partenerii săi de dezvoltare (în activitățile de asistență tehnică) să-și democratizeze legislația cu referire la autoritățile publice locale Astfel, din lista de **Recomandări din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei** [13], în partea ce se referă la autoritățile publice locale, am putea desprinde următoarele propuneri de acțiune imediată:

1. Compartimentul „Finanțele publice”, pag. 11 – „...Descentralizarea necesită relații fiscale

interguvernamentale noi pentru aplicarea disciplinei fiscale și reducerea ineficiențelor cauzate de autoritățile locale mici și fragmentate...”

2. Compartimentul „Finanțele publice”, pag. 12 – Introducerea distribuției unei cote a impozitului pe venitul persoanelor fizice în funcție de locul reședinței în scopul ameliorării echității fiscale a autorităților locale.

3. Compartimentul „Finanțele publice”, pag. 12 – Mobilizarea veniturilor locale din surse proprii prin intermediul reformei administrării fiscal și al modificărilor în politica de atribuire a impozitelor.

4. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 21 - „...Administrațiile publice locale din Moldova sunt foarte fragmentate, subfinanțate și prestează un spectru îngust de servicii. Mărima mică a localităților în combinație cu potențialul economic scăzut afectează în mod negativ capacitatea instituțională, financiară și administrativă a administrațiilor publice locale (APL) în îndeplinirea funcțiilor sale, majoritatea având doar un rol reprezentativ. Aceasta are o importanță semnificativă pentru cei mai vulnerabili, care nu beneficiază de servicii publice de bază...”

5. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 21 - „...În pofida cadrului solid de politici în domeniul descentralizării și dezvoltării regionale creat de către Guvern începând cu anul 2005, persistă provocări în domeniul avansării reformei administrației publice locale și a dezvoltării regionale (DR). Clarificarea competențelor, descentralizarea fiscală și consolidarea administrativ-teritorială sunt factori determinanți în procesul de reformă, care nu sunt pe deplin realizați”.

6. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 22 – Consultarea și aprobarea structurii administrativ-teritoriale optime a țării, inclusiv a Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru clasificarea statistică a regiunilor din țară.

7. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 22 – Efectuarea ajustărilor în mecanismele fiscale (cu un accent pe transferurile condiționate) pentru a asigura un nivel minim și echitabil de prestare a serviciilor.

8. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 22 – Consolidarea capacităților autorităților publice centrale și locale de a implementa noul sistem fiscal prin dezvoltarea capacității de coordonare a Ministerului Finanțelor și oferirea asistenței tehnice și metodologice autorităților publice locale pentru o tranziție la noul sistem fiscal.

9. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 22 – Asigurarea implementării eficiente a reformei administrativ-teritoriale, dezvoltarea foilor de parcurs privind delimitarea proprietății și descentralizarea fiscală și sectorială.

10. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 22 – Oferirea asistenței tehnice autorităților publice locale în implementarea noului sistem fiscal cu accentul pe planificare și bugetare bazată pe performanță; instruirea noilor aleși locali cu utilizarea instrumentelor inovative.

11. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 22 – Revizuirea metodelor de planificare strategică locală și aprobarea unui set metodologic unificat, corelat cu planificarea și finanțarea națională și regională.

12. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 22 – Elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională 2016-2020 în baza lecțiilor învățate și a proceselor transparente și participative, luând în considerație: Creșterea alocațiilor în Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și crearea unei structuri flexibile pentru dezvoltarea regională în Găgăuzia și Chișinău.

13. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 23 – Efectuarea mo-

dificărilor regulatorii și legislative în descentralizarea fiscală: impozitul pe venit al persoanelor fizice, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturile locale, audituri interne și externe.

14. Compartimentul „Descentralizarea și dezvoltarea regională”, pag. 23 – Efectuarea evaluării periodice a impactului noului sistem fiscal și efectuarea modificărilor necesare.

15. Compartimentul „Transnistria”, pag. 40 – Asigurarea punerii depline în aplicare a Legii din 1994 privind Autonomia Găgăuză și crearea condițiilor din Găgăuzia, care ar fi asigurate pentru Transnistria.

În concluzie, Republica Moldova urmează să-și îndrepte efortul spre implementarea prevederilor politicilor publice în domeniul autonomiei financiar-fiscale a unităților administrativ-teritoriale.

În acest sens, venim cu următoarele **propuneri** pentru legiuitorul Republicii Moldova:

1. Realizarea tuturor acțiunilor ambițioase enunțate de politicile publice naționale ale Republicii Moldova.

2. Asigurarea unor coerențe al politicilor publice naționale în domeniul administrației publice locale și în speță pe dimensiunea autonomiei financiar-fiscale.

3. Armonizarea legislației și practicilor privind autonomia financiar-fiscală a unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova la cele din Uniunea Europeană. În acest sens, Acordul de Asociere RM-UE ar trebui să fie un ghid categoric de la care să nu se poată devia.

4. Realizarea plenară a tuturor Recomandărilor din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Fiscal al Republicii Moldova nr.1163-XIII din 24.04.1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.02.2007, ed. spec.

2. Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: de la constrângeri la prerogative. http://www.asm.md/?go=noutati_detalii&n=6536&new_language=0 (vizitat la 15.01.15).

3. Fanu-Moca. Drept financiar public. Ed. Universul Juridic. București, 2013.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 297-309 din 10.10.2014, art. nr. 851.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 890 din 20.07.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 217-229 din 22.07.2016, art. nr. 966.

6. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1 din 20.01.2016 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20-24 din 29.01.2016, art. nr. 49. Data intrării în vigoare: 20.01.2016.

7. Legea Republicii Moldova Nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 397-399 din 31.12.2014. art. nr. 703 (lege republicată).

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

9. Legea Republicii Moldova nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014, art. nr. 519 (cu intrarea în vigoare parțial de la 01.01.2015 și total de la 01.01.2016).

10. Manole T. Decentralization and local financial autonomy – opportunity for administrative units of the Republic of Moldova. În: Journal of Financial and Monetary Economics, 2014, vol. 1, issue 1, pp. 49-54.

11. Manole T., Stratan A. Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Ed. Institutului Național de Cercetări Economice. Chișinău, 2014, 161 p.

12. Niculeasa Mădălin-Irinel. Summa fiscalis. Tratat de drept fiscal și financiar public. Ed. a III-a, revăzută și adăugită. Ed. Universul Juridic. București, 2014. 1028 p.

13. Note informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei către noul Guvern. Chișinău (ianuarie), 2015, 83 p. <http://www.un.md/viewnews/200/> (vizitat la 17.02.2015).

14. Osoian I., Sîrodoev I., Veveriță E., Prohnițchi V. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Ed. Expert Grup – Centrul Analitic Independent. Chișinău, 2010, 184 p.

15. Rotaru M. Dreptul colectivităților locale la administrarea domeniului public. Teză de doctor în drept. Ed. ULIM. Chișinău, 2014, 209 p.

Recenzent: Andrei GUȘTIUC, doctor, conferențiar universitar

LIPSA ÎN ACTIVITATEA ANGAJATORULUI A FORȚEI DE MUNCĂ CALIFICATE CE NU POATE FI ASIGURATĂ DIN RESURSELE UMANE AUTOHTONE: TEMEI LEGAL PENTRU ANGAJAREA ÎN MUNCĂ A STRĂINILOR

Andrei FURCULIȚĂ,
doctorand,
Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

In this article the author examines the legal aspect of the condition in which an employer in the Republic of Moldova can obtain the right to hire a foreign labor force. According to the provisions of Law no. 180 on labor migration, the basic condition for employment of foreign labor is the existence of the employer's need for skilled labor that can not be found at the local level. The author discusses the concept of „qualified work” in terms of internal legislation, offering a series of characteristics and reaching relevant conclusions regarding labor supply and demand on the Moldovan labor market.

Keywords: labor market, national employer, immigrant worker, qualification level, unemployment rate.

În doctrina dreptului muncii se elucidează că statutul juridic al angajatorului se caracterizează prin exercitarea de către acesta a 3 puteri: puterea normativă (ce presupune dreptul angajatorului de a emite acte normative la nivel de unitate), puterea dispozitivă (ce conferă angajatorului dreptul de a cere salariaților îndeplinirea obligațiilor de muncă și manifestarea unei atitudini gospodărești față de bunurile acestuia) și puterea disciplinară (ce presupune dreptul de a stimula salariații pentru muncă eficientă și conștiincioasă și dreptul de a trage salariații vinovați la răspundere disciplinară și materială) []. Puterile menționate însă nu pot fi exercitate efectiv și în beneficiul economic al companiei în cazul lipsei forței de muncă calificate sau necalificate, cea care să asigure creșterea capitalului întreprinderii. Din cercetarea noastră am exclus ocupațiile care, prin lege, impun titularul să dețină cetățenia R. Moldova, cum sunt, de exemplu, funcțiile publice [] și cele de demnitate publică [], militarii și colaboratorii în organele de forță, profesiile reglementate prin legi speciale ce impun titularilor deținerea cetățeniei Republicii Moldova (ex.: avocatură, notariat, executori judecătorești etc.).

Actul legislativ ce reglementează modalitatea de apreciere a nivelului de calificare a unei activități de muncă în Republica Moldova este Ordinul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei cu privire la aprobarea Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14) nr. 22 din 03.03.2014 [] (în continuare – Ordinul CORM/2014). Potrivit Ordinului CORM/2014, prin noțiunea de „nivel de calificare” se înțelege un indicator ce stabilește complexitatea, amplitudinea și atribuțiile exercitate în limitele ocupației titularului. Astfel, nivelul de calificare se determină ținând cont de unul sau câțiva dintre următorii factori: a) caracterul muncii îndeplinite în cadrul unei ocupații conform sarcinilor și atribuțiilor tipice stabilite pentru fiecare nivel de calificare în Clasificarea Internațională Standard a Ocupațiilor (ISCO-08); b) nivelul instruirii formale în conformitate cu definițiile Clasificării internaționale standard al educației (ISCED), necesar pentru îndeplinirea calificată a sarcinilor și atribuțiilor; c) volumul instruirii neformale și/

sau a experienței anterioare de muncă pentru o ocupație similară, necesar pentru îndeplinirea calificată a sarcinilor și atribuțiilor. Potrivit CORM/2014, sunt identificate 4 niveluri de calificare ierarhice, după cum urmează:

Nivelul 1 de calificare cuprinde ocupațiile legate de îndeplinirea unor sarcini simple și de rutină sau sarcini executate manual (nivelul I sau II al ISCED). Ocupațiile raportate la nivelul 1 de calificare includ: hamalii, muncitorii necalificați în agricultură, muncitorii necalificați în lucrări publice, ajutorii de bucătari, vânzătorii ambulanți, personalul casnic pentru curățenie, măturătorii etc.

Nivelul 2 de calificare. Ocupațiile de acest nivel de calificare, de regulă, sunt legate de executarea unor astfel de sarcini, precum dirijarea mecanismelor și echipamentelor electronice; conducerea mijloacelor de transport; mentenanța și repararea utilajului electric și mecanic etc. (nivelul III ISCED). Pentru unele ocupații sunt necesare studii tehnice postsecundare (nivelul IV ISCED) și instruire la locul de muncă. Ocupațiile raportate la nivelul 2 de calificare cuprind: sudorii, constructorii și montatorii de construcții metalice, lăcătușii și reglorii, electricienii și electroniștii, blănarii și tapițerii, cusătorii și vinificatorii, mecanicii de locomotivă și șoferii de autobuse, secretarele și casierii, arhivarii și cartatorii poștali, polițiștii și agenții de turism etc.

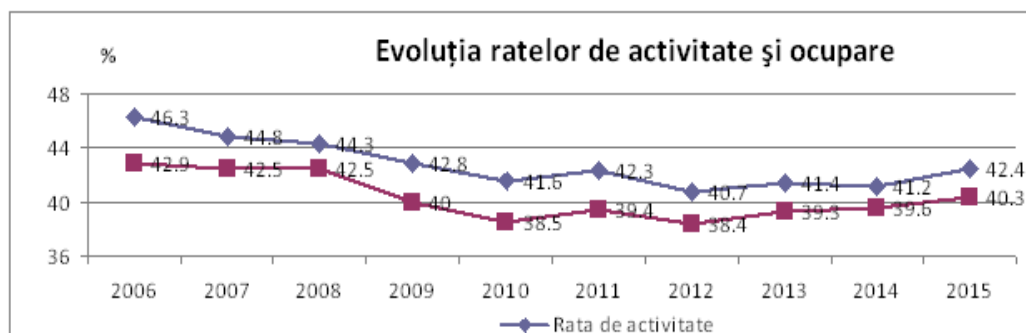
Nivelul 3 de calificare. Ocupațiile de nivelul 3 de calificare, de regulă, sunt legate de executarea unor sarcini tehnice sau practice complexe care necesită un spectru vast de cunoștințe factologice, tehnice și procedurale în domenii speciale. Cunoștințele și abilitățile necesare pentru executarea calificată a lucrărilor în cadrul ocupațiilor raportate la nivelul 3 de calificare, de regulă, se obțin prin absolvirea unei instituții de învățământ vocațional/tehnic postsecundar nonterțiar (nivelul V ISCED) sau a unei instituții de învățământ superior de licență (ciclul I). Ocupațiile raportate la nivelul 3 de calificare includ: șef de magazine, maiștri, tehnicieni, personal juridic mediu, specialiști-tehnicieni suport calculatoare, asistenți medicali, asistenți sociali, agenți de vânzări etc.

Nivelul 4 de calificare. Cunoștințele și abilitățile necesare pentru executarea calificată a lucrărilor în cadrul ocupațiilor raportate la nivelul 4 de calificare, de regulă, se obțin în rezultatul instruirii în instituțiile de învățământ superior de licență (ciclul I) și de master (ciclul II) sau prin studii postuniversitare de doctorat (ciclul III) (nivelurile VI, VII și VIII ISCED). În multe cazuri susținerea unor teste oficiale de calificare este o cerință esențială la angajare (de regulă, prin concurs). Ocupațiile raportate la nivelul 4 de calificare includ: conducători de autorități publice, unități economice și asociații obștești, cercetători științifici și ingineri de cercetare, ingineri și tehnologi în diferite domenii, profesori, medici, analiști de sistem și programatori, judecători și procurori, muzicieni, specialiști în administrația publică etc.

Astfel, rezultă că forța de muncă calificată este acea activitatea de muncă necesară unui angajator și pasibilă de a fi prestată de către un salariat care întrunește condițiile nivelului 2-4 de calificate stabilite de CORM/2014. Respectiv, forța de muncă necalificată corespunde nivelului 1 de calificare. Prin urmare, străinii care nu au, cel puțin, finalizate studiile liceale sau vocaționale (nivelul III ISCED) sau studii tehnice postsecundare (nivelul IV ISCED), condiții care impun atribuirea nivelului de calificare de la 2 până la 4, nu pot deveni subiecți ai raportului juridic de muncă. Totodată, străinii nu pot accede în profesiile și ocupațiile care, prin efectul legii, cer deținerea cetățeniei Republicii Moldova (funcții publice, profesii în domeniul justiției, militari ș. a.).

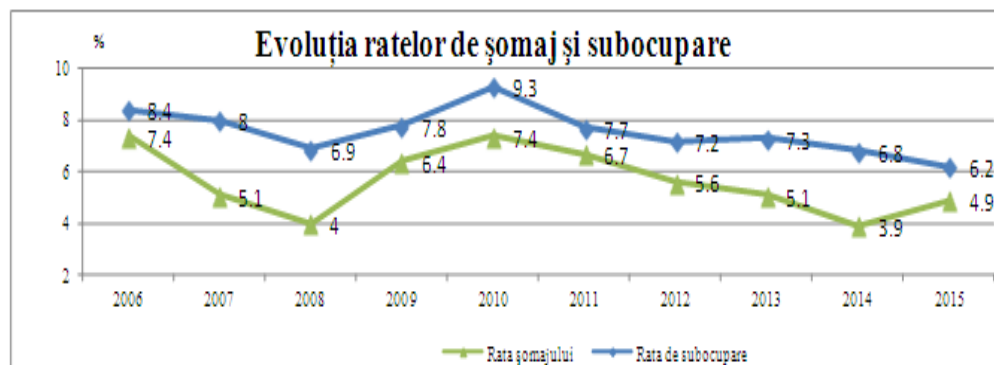
Problema identificării forței de muncă calificată autohtonă este una foarte sensibilă pentru Republica Moldova în situația în care rata de ocupare se menține în ultimii 10 ani la un nivel constant constituind în jur de 40% din totalul populației active. Astfel, conform datelor Biroului Național de Statistică (BNS), plasate pe site-ul oficial (www.statistica.md), pentru anul 2015, **rata de activitate a populației de 15 ani și peste** (*proporția populației active de 15 ani și peste*

în populația totală de aceeași categorie de vârstă) a constituit 42,4%. Totodată, **rata de ocupare a populației de 15 ani și peste** (proporția persoanelor ocupate în vârstă de 15 ani și peste față de populația totală din aceeași categorie de vârstă) a fost de 40,3%. Respectiv, **populația inactivă** de 15 ani și peste a constituit 1721,7 mii persoane, sau 57,6% din totalul populației de aceeași categorie de vârstă []. Evoluția ratelor de activitate și ocupare, pentru anii 2006-2015, este prezentată în tabelul de mai jos.



Datele prezentate evocă faptul că în *sectorul agricol* au activat 381,9 mii persoane (31,7% din totalul persoanelor ocupate). Din rândul acestora, 40 la sută (sau 13,0% din total ocupare) o constituie persoanele ocupate cu producerea produselor agricole în exclusivitate pentru consumul propriu. În *activitățile non-agricole* au fost ocupate 821,7 mii persoane, fiind, practic, la nivelul a. 2014 (-0,3%). Ponderea persoanelor ocupate în *industrie* a constituit 12,3%, iar în *construcții*, respectiv, 5,4% (5,6% în 2014). În sectorul servicii au activat 50,5% din totalul persoanelor ocupate. Totodată, numărul *persoanelor subocupate* (adică *acelor persoane care au avut un loc de muncă, însă orele efectiv lucrate în total în timpul perioadei de referință au fost sub 40 ore pe săptămână, totodată, doreau și au fost disponibile să lucreze ore suplimentare*) era de 74,8 mii, ceea ce reprezintă 6,2% din totalul persoanelor ocupate.

De menționat că numărul șomerilor, stabilit de BNS, în anul 2015 a fost de 62,1 mii, fiind cu 14,5 mii mai mare față de 2014. Șomajul a afectat într-o proporție mai mare bărbații – 63,4% din total șomeri, la fel și persoanele din mediul urban – 61,7%. Astfel, **rata șomajului** la nivel de țară a înregistrat valoarea de 4,9%, fiind mai mare față de 2014 (3,9%). Evoluția ratelor de șomaj și subocupare, pentru anii 2006-2015, este prezentată în tabelul de mai jos.



Vom conchide că piața forței de muncă se află sub supravegherea continuă a autorităților centrale și locale. Mai mult, conform art. 9-10 din *Legea nr. 102 din 13.03.2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă* [], politicile,

strategiile, planurile și programele privind piața forței de muncă se realizează, în principal, prin intermediul ANOFM, însă realizarea acestor politici în domeniul ocupării forței de muncă este pusă pe seama mai multor autorități publice sub egida Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei și instituții private (angajatorii; agențiile private de ocupare a forței de muncă; ONG-urile sau organismele internaționale).

Data fiind prezența fizică pe piața forței de muncă a mai multor autorități publice, precum și persoane private (de ex. un alt angajator concurent) pare a fi dificil ca angajatorul interesat să poată falsifica datele privind existența sau inexistența forței de muncă pe care o necesită. În context, nu trebuie excluse nici multitudinea de probleme-cheie cu care se confruntă piața forței de muncă din Republica Moldova în ultimii, cel puțin, 10 ani, între care subliniem: numărul mare de locuri de muncă cu productivitate joasă și nivel de salarizare insuficient, neatractive pentru populația aptă de muncă; ponderea înaltă a activităților informale într-un șir de sectoare și ramuri de producție; ponderea mare a populației ocupate în agricultură; șomajul înalt în rândul tinerilor; nivelul ridicat al șomajului de lungă durată; migrarea peste hotare a forței de muncă calificate etc. [].

O analiză simplă a problemelor identificate de Guvernul Republicii Moldova în materia pieței de muncă din Republica Moldova denotă un caracter nu prea atractiv și nu prea solicitat. Efectele unui astfel de mozaic de probleme derivă din mai multe cauze de natură economică și socială. Astfel, pe de o parte, atestăm o **criză de natură economică și organizațională** orientată spre crearea locurilor de muncă atractive și salarizarea suficientă, inclusiv lipsa unei comunicări efective între agenții economici și ANOFM, iar pe de altă parte, atestăm o **criză de personal calificat**, manifestată fie prin lipsa unor profesii/ocupații solicitate (ex. șomaj în rândul tinerilor), fie prin predispunerea de a emigra în străinătate. Dramatismul situației descrise se amplifică pe fundalul unor crize economice interne care influențează direct sau indirect activitatea agenților economici etc.

Un exemplu, relevant în sensul celor expuse mai sus sunt indicii pe care îi desprindem din studiile anuale efectuate de ANOFM privind prognozele pieței muncii în Republica Moldova, cum ar fi cel intitulat „Prognoza pieței muncii pentru anul 2016” [], în care sunt identificate principalele aspecte ce caracterizează situația economică tensionată în Republica Moldova la finele anului 2015 ca rezultat al acțiunilor defectuoase a mai multor factori negativi de influență, care au contribuit la deteriorarea echilibrului economic al țării și anume: devalizarea a trei mari bănci comerciale – Banca de Economii, Banca Socială și Unibank, fiind adoptată decizia de lichidare a acestora; deprecierea dramatică a monedei naționale față de dolarul SUA și moneda euro, precum și presiunile inflaționiste înalte; reducerea cu peste o treime a rezervelor valutare ale statului; majorarea datoriei de stat în lei ș. a.

În aceste condiții, este justificată cerința angajatorului de a angaja forță de muncă calificată, personal cu profesii/ocupații predispuse spre perfecționare continuă și adaptarea la condițiile economice actuale contemporane, care se schimbă în ritmuri mult mai rapide. Totodată, consemnăm că, în ciuda faptului că indicatorii BNS indică existența pe piața de muncă a unui număr sporit de persoane (șomeri, persoane aflate în căutarea unui loc de muncă etc.) ce ar putea fi implicate în activitățile economice ale agentului economic, aceste persoane pot întâlni un set de bariere pentru a fi admise la munca solicitată din cauza unei insuficiente cunoașteri a tehnologiilor informaționale sau a limbilor străine etc.

Studiile pieței muncii efectuate cu regularitate de ANFOM [] demonstrează că există o cerere constantă de anumite profesii. Astfel, de exemplu la data de 13 decembrie 2016, la ANOFM erau înregistrate un număr de 1977 locuri de muncă vacante pentru persoanele cu nivel de instruire superior și mediu de specialitate, ceea ce constituie 23/% din numărul total de locuri vacante,

cele mai solicitate 5 profesii/ocupații, care nu necesită obligatoriu cetățenia R. Moldova, fiind incluse următoarele: specialist în domeniul sănătății - 432 (dintre care 252 asistenți medicali); specialist în învățământ - 266 (dintre care 78 profesor de liceu); specialist în activitatea financiară, economică sau comercială - 124 (dintre care 64 contabili); inginer - 56 (dintre care 12 ingineri tehnologi); manager - 50 (dintre care 27 în activitatea comercială).

Din cele expuse mai sus, este evident faptul că pe piața forței de muncă din Republica Moldova există o necesitate constantă de personal calificat de muncă în domenii importante ale economiei naționale, necesitate care poate fi acoperită cu greu din resursele de forță de muncă autohtone. În acest caz, angajatorul este în drept să apeleze la forța de muncă străină, în condițiile stabilite de legislația în vigoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Vezi: Boișteanu E., Romandaș N. Dreptul muncii. Manual. Chișinău, 2015, p. 161.
2. Vezi: Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, în vigoare din 01.01.2009.
3. Vezi: Lista funcțiilor de demnitate publică în Anexa la Legea nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică // Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-195 din 05.10.2010.
4. Ordinul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova cu privire la aprobarea Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14) nr. 22 din 03.03.2014 // Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 120-126/670 din 23.05.2014.
5. Vezi: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5147> (vizualizat la 01.12.2016).
6. Legea nr. 102 din 13.03.2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-72 din 15.04.2003, în vigoare din 01.07.2003 (cu modificările ulterioare).
7. Strategia națională privind politicile de ocupare a forței de muncă pe anii 2007-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 605 din 31.05.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale privind politicile de ocupare a forței de muncă pe anii 2007-2015 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-85 din 15.06.2007.
8. <http://www.angajat.md/node/82> (vizualizat la 01.01.2017).
9. <http://www.anofm.md/documents/58> (vizualizat la 01.01.2017).

Recenzent: Nicolae ROMANDAȘ, doctor în drept, profesor universitar

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND ELABORAREA ACTELOR NORMATIVE LA NIVEL DE UNITATE ÎN DOMENIUL RAPORTURILOR JURIDICE DE MUNCĂ

Alexandru GAMUREAC,
*doctorand, Universitatea de Studii Politice și
Economice Europene „Constantin Stere”*

SUMMARY

The regulation of the labour relations is very important in modern society because it determines the role and the working conditions of the employees in the company. The adoption of the local normative acts applicable to labour relations is a complex process that establish equitable conditions and rules for the performance of the quality in work of the employees in the company.

Keywords: *employee, legal culture, employer, local acts, specialist, field, law, statute.*

Cultura juridică în societatea contemporană se manifestă ca o adevărată artă, deoarece spiritul și temeliile sale se regăsesc în orice domeniu al vieții sociale, prezența căreia este condiționată de esența și de nivelul dezvoltării fiecărui domeniu în parte, fiind cât de specific acesta, oricum, este reglementat de anumite norme de conduită pe plan legislativ. Sistemul de științe juridice se referă la categoria științelor sociale deoarece se ocupă de studierea unor procese, fenomene și laturi ale vieții sociale și anume, cercetează statul și dreptul.¹

Fiind influențată de o mulțime de acte normative adoptate la nivel de stat, acestea, odată intrate în vigoare, stabilesc modul și conduita participanților la relațiile interesate. Prin prisma acestor idei, menționăm că dreptul muncii, având o aplicabilitate vastă în viața societății, își are propriul loc și rol cultivat și inspirat cu cele mai echitabile și valoroase principii care cârmuiesc și alcătuiesc ramura dreptului muncii, care ocupă, în opinia noastră, o poziție notorie în sistemul dreptului național.

Cu siguranță, dreptul muncii se prezintă a fi una dintre cele mai importante ramuri ale dreptului, deoarece aplicabilitatea sa este condiționată de implicările oamenilor în diferite domenii socioeconomice ale statului. În afară de reglementările constituționale, fiind o ramură mixtă de drept, era și firesc ca aceasta să fi avut un propriu sistem de norme și reglementări care vor gestiona și impune anumite reguli și garanții necesare a fi respectate de participanți în cadrul raporturilor juridice de muncă.

În opinia autorilor K. Marx și F. Engels,² omul este de neîncăput fără de muncă, deoarece în procesul prestării muncii acesta nu doar se realizează ca ființă umană care se acomodează la condițiile externe, dar și folosește proprietățile naturii în scopurile personale.

Pentru a participa la relațiile de muncă, legislația muncii a Republicii Moldova obligă participanții unui raport juridic de muncă de a încheia *contractul individual de muncă*, reglementându-l prin prevederile art. 45 din Codul Muncii al Republicii Moldova.

¹ Gheorghe Lupu, Gheorghe Avornic. Teoria generală a dreptului, Lumina. Chișinău, 1997, p. 28.

² Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения, том 23, Государственное издательство политической литературы, Москва, 1960, p.195 în Л. Я. Гинцбург, Социальное трудовое правоотношение, Издательство „Наука”, Москва, 1971, p.5.

În opinia valorosului doctrinar autohton N. Romandaș³, în prezent semnificația juridică a contractului individual de muncă poate fi relevată prin sublinierea următoarelor aspecte: contractul individual de muncă servește drept formă juridică principală de atragere, distribuire, redistribuire și folosire rațională a forțelor de muncă; prin intermediul contractului de muncă, cetățenii își exercită dreptul lor constituțional la muncă; contractul individual de muncă se prezintă ca izvor al raporturilor juridice de muncă; acest contract constituie baza apariției drepturilor și obligațiilor de muncă ale părților contractante. Susținem întru totul poziția autorului, fiind apreciată și analizată complex instituția și utilitatea implicării instrumentului legislativ în viața socială a statului.

Fiind principalul izvor al generării relațiilor de muncă, acesta odată încheiat, pune în sarcina parcticipantilor la aceste relații, în special angajatorului, o serie de obligațiuni necesare a fi îndeplinite pentru a garanta salariatului nou angajat, suportul juridic necesar, care în mod primordial este instituit cu scopul de a garanta o siguranță juridică cât de posibilă și nu numai, capitalului uman implicat în procesul de muncă.

În acest articol vom încerca să cultivăm ideea culturii judece și locul acesteia în procesul elaborării actelor interne aplicabile raporturilor juridice de muncă în unitate de către angajator. Importanța acestei idei este condiționată, în primul rând, de diversitatea și specificul activităților desfășurate pe teritoriul Republicii Moldova de către întreprinderi, instituții, organizații, care utilizează munca salariată, în al doilea rând, instituția documentării raporturilor juridice fiind insuficient reglementată pe plan legislativ, în special formulare, anchete, diverse modele de acte, care, de regulă, sunt puse în sarcina angajatorului, care are, totodată, sarcina de a ține în mod legal toate lucrările de documentare aferente durabilității raporturilor de muncă din unitate. Mai mult ca atât, în Republica Moldova, formularele adoptate la sfârșitul anilor 90, nu corespund realităților și nevoilor angajatorilor, fiind frecvent modificate cardinal pentru satisfacerea nevoilor privind documentarea relațiilor de muncă.

Un aspect important necesar a fi menționat în acest sens îl constituie prevederile dreptului muncii care se materializează mereu sub forma unor acte individualizate, specifice ramurii sale care, la prima vedere, au unele asemănări comune cu cele din domeniul dreptului comun, dar în mare parte au deosebiri care reglementează așa-numitele instituții proprii ale dreptului muncii cum ar fi: concediul anual, asigurările medicale și sociale, salariul și alte instituții care în pofida apariției unor evenimente, stabilite prin lege, oferă salariaților garanții și facilități reglementate de legislația muncii, care nu se regăsesc în alte ramuri ale sistemului dreptului.

Așadar, pentru a valorifica instituția documentării în dreptul muncii este necesar de a stabili izvoarele, suportul normativ, datorită căruia angajatorii își determină și implementează acte necesare organizării procesului de muncă. În conformitate cu prevederile art.10, alin.(1), lit. e) din Codul Muncii al Republicii Moldova, angajatorul are dreptul să emită acte normative la nivel de unitate. Conținutul acestei prevederi, în opinia noastră, în practica documentării relațiilor de muncă în cadrul întreprinderilor, are o însemnătate deosebit de importantă, deoarece prin intermediul actelor adoptate de angajator se creează o categorie de acte cu putere de lege cu forță juridică în cadrul unității, fiind aplicabilă cercului de participanți la procesele de muncă desfășurate de unitate.

În opinia autoarei L. I. Antonova (Л. И. Антонова)⁴ reglementarea juridică locală este produsul final al reglementărilor centralizate (legi, alte acte normative), realizate cu ajutorul normelor

³ Nicolae Romandaș, Contractul individual de muncă, Chișinău, Reclama, 2001, p. 30-31.

⁴ Л. И. Антонова. Локальное правовое регулирование. Издательство ленинградского университета. Ленинград, 1985, p.11.

juridice locale, adoptate la nivelul unității de către subiecții cu atribuții de organizare a muncii, cu scopul autoorganizării relațiilor de muncă ale colectivului de muncă din cadrul unității.

Așadar, după cum reiese din ideea menționată, legiuitorul a lăsat la îndemâna angajatorilor și serviciilor acestuia împuterniciri de adoptare a actelor normative care se vor aplica raporturilor juridice de muncă în unitate. În opinia noastră, acest drept oferă angajatorului o arie de acțiuni deosebit de vastă, în special, în ceea ce privește organizarea și modul de gestionare a capitalului uman în cadrul întreprinderii.

Elaborarea documentației interne aplicabile raporturilor juridice de muncă, reprezintă prin sine un complex de operațiuni logico-juridice, care vor reflecta și indica comportamentul și condițiile aplicabile desfășurării procesului de muncă al salariaților, fiind stocate în actele adoptate de angajatori și implimentate în activitatea curentă a unității. Necesitatea adoptării acestor acte este influențată, în primul rând, de insuficiența reglementărilor legislative privind înțelegerile părților soldate cu încheierea contractului individual de muncă, în al doilea rând, legislația muncii nu este în stare să înglobeze toate domeniile în care se utilizează munca salariată, deoarece domeniile, activitățile care se practică pe teritoriul Republicii Moldova sunt diverse și întotdeauna implică cunoștințe speciale care vor fi puse drept repere în organizarea unor procese de muncă în care se specializează întreprinderea. Dar, indiferent de activitatea prestată de unitate, legislația muncii a Republicii Moldova impune angajatorilor o listă de acte care necesită a fi întocmite în cadrul unității întru reglementarea relațiilor de muncă, după cum urmează: contractul individual de muncă, ordin de angajare, fișa de post (în cazul semnării contractelor individuale de muncă tipizate), carnet de muncă, dosarul personal al salariatului etc.

Întru stabilirea și aprobarea unui cadru unic de acte normative aplicabile raporturilor juridice în unitate, angajatorul va fi obligat să consulte un specialist din domeniul juridic, care, în opinia noastră, va elabora un pachet de acte, care în mod obligatoriu vor fi întocmite conform prevederilor legale în vigoare și care vor reflecta înțelegerea contractuală a părților. Mai mult ca atât, un rol important al normelor juridice locale îl reprezintă rezolvarea prin acestea a unor probleme de organizare a muncii, nereglementate expres de normele legislației muncii, care pot fi reglementate de angajator cu consultarea reprezentanților salariaților întru stabilirea unui cadru unic care va rezolva în mod echitabil problemele izvorâte din relațiile de muncă.

În literatura de specialitate⁵ s-a susținut ideea că reglementarea juridică internă scutește angajatorul de reglementarea individuală a relațiilor tipice care se repetă deseori, înlătură doza subiectivismului negativ, înlătură samavolnicia în cadrul adoptării și aplicării normelor juridice locale în cadrul relațiilor de muncă.

Pentru elaborarea actelor juridice locale, considerăm necesar de a enumera principalele acte de călăuză care vor fi utilizate de specialistul care se va preocupa de elaborarea acestora, după cum urmează: Constituția Republicii Moldova, Codul muncii, Codul civil, Legea privind securitatea și sănătatea în muncă, legislația aplicabilă domeniului economico-financiar al unității și alte acte specifice domeniului de activitate, cum ar fi: construcții, servicii IT și altele. O remarcă importantă în acest sens este că, în cazul în care actul juridic local conține prevederi contradictorii în comparație cu cele stabilite la nivel statal, acestea devin nule din start.

Așadar, un prim act care necesită a fi adoptat de angajator este regulamentul intern, obligație consacrată în prevederile art.198 din Codul Muncii al Republicii Moldova. Importanța acestui act în cadrul întreprinderii este influențată de scopul acestuia, fiind stabilirea ordinii de

⁵ Л. И. Антонова. Локальное правовое регулирование. Издательство ленинградского университета. Ленинград, 1985, р.11.

conduită și organizarea activității muncii în cadrul unității.

În literatura juridică de specialitate există o opinie,⁶ potrivit căreia se susține că regulamentul intern constituie izvorul specific al dreptului muncii, având un rol de seamă pentru fiecare angajator - persoană juridică.

Prin intermediul unui astfel de regulament sunt stabilite norme de conduită obligatorii pentru salariați. Aceste norme au un caracter permanent și general în ceea ce privește aplicabilitatea lor, ele prezentând caracteristicile unor reguli de drept.⁷

Reiterând opiniile doctrinare menționate, se desprinde o idee valoroasă, în opinia noastră, conform căreia angajatorul are posibilitatea garantată sub forma unui drept, care se realizează prin adoptarea regulamentului intern al unității, care va conține prevederi cu putere de lege, atât cu caracter general cât și specifice activității desfășurate de unitate. Organizarea proceselor în cadrul unității reprezintă un proces deosebit de complex care necesită stabilirea unui cadru unic de funcționare a secțiilor, serviciilor unității, care își vor desfășura activitățile în modul stabilit de conducerea unității. Totodată, prin intermediul acestui act angajatorul pune temeliile în mai multe categorii de instituții juridice necesare, prevederile cărora necesită a fi respectate în cadrul unității cum ar fi: timpul de muncă, timpul de odihnă, prevederile referitoare la securitatea și sănătatea în muncă și modul de aplicare a acestora către anumite categorii de salariați, durata timpului de muncă în cazul prestării muncii în schimburi și alte chestiuni specifice activităților desfășurate de unitate.

Un aspect important al acestui act îl reprezintă compartimentul disciplinei muncii. Includerea și detalierea amănunțită a acestui compartiment în regulamentul intern al unității vor permite angajatorului de a trage la răspundere salariații găsiți vinovați de comiterea unor fapte contradictorii comportamentului intern și, totodată, vor stabili un climat de responsabilitate și respect din partea salariaților în privința respectării prevederilor interne. O remarcă importantă în acest sens o constituie prevederea cuprinsă în art. 199 alin. (3), (4) din Codul Muncii al Republicii Moldova, care consfințesc regula, potrivit căreia prevederile acestui act necesită a fi aduse la cunoștința salariaților contra semnătură.

În afară de regulamentul intern al unității, în sarcina angajatorului sunt puse un șir de acte care necesită a fi întocmite în cadrul unității întru reglementarea raporturilor în unitate, după cum urmează: ordine de angajare, transfer, de acordare a concediului anual, neplătit, de studii, pentru îngrijirea copilului, de suspendare a contractului individual de muncă, demisie, concediere și alte ordine cu caracter administrativ ce reglementează activitățile și sarcinile activităților curente desfășurate de unitate. În procedura elaborării documentelor menționate considerăm oportun de a face o remarcă, conform căreia legislația muncii nu conține prevederi prin care ar impune angajatorilor utilizarea anumitor formulare de protocolare a documentelor din cadrul serviciului resurse umane.

În cadrul elaborării acestei categorii de acte este necesar de a ține cont, în primul rând, de reglementările legislației muncii în vigoare cu indicarea tuturor compartimentelor indicate în prevederile legale, aplicabile unei situații concrete. Modul și formele de acte utilizate în activitatea serviciului resurse umane sugerăm a fi aprobate și implementate sub forma unui regulament ce va fi însoțit de un șir de anexe de modele de ordine, care vor reglementa spectrul de situații de care legea leagă apariția unor drepturi și obligații ale părților izvorâte din contractul individual de muncă. Totodată, ținem să menționăm că această practică este utilă și, totodată,

⁶ Sanda Ghimpu, Ion Traian Ștefănescu, Șerban Beligrădeanu, *Dreptul muncii*, vol. I, p. 78

⁷ Ovidiu Ținca, *Observații de ansamblu și critice cu privire la regulamentul intern*, în revista „Dreptul” nr.11/2009, p.75.

se va crea o siguranță și responsabilitate care va fi asigurată de calificarea specialiștilor din domeniul juridic. Aspectul juridic în faza elaborării actelor interne este deosebit de important, deoarece claritatea și conformitatea legislativă se manifestă sub două aspecte, după cum urmează:

a) garantarea și asigurarea unui cadru legal și conform prevederilor legislației muncii în vigoare, salariaților din cadrul unității cu prilejul executării obligațiilor rezultate din contractele individuale de muncă;

b) evitarea conflictelor și neînțelegerilor între angajator și responsabilii din cadrul organelor de control și supraveghere al drepturilor salariaților (Inspectoratul de Stat al Muncii), cu ocazia constatării neconformităților în actele aplicabile relațiilor de muncă în unitate, care, de regulă, se pot constata prin intermediul controalelor planificate sau pornite în baza unei plângeri depuse de salariatul lezat în drepturi.

În literatura de specialitate⁸ a Federației Ruse s-a conturat o clasificare conform căreia actele juridice locale cuprind următoarele funcții:

a) *regulatorie*, care constă în detalizarea reglementărilor juridice, aplicabile unui cerc determinat de subiecți prin intermediul actelor juridice locale în conținutul cărora se vor găsi reglementări concrete, de gestionare și organizare a unui anumit grup de salariați;

b) *concretizare*, conținutul căreia se referă la stabilirea prevederilor și cercului de subiecți cărora li se vor aplica prevederile locale adoptate;

c) *restrictiv-stabilitivă*, prin intermediul căreia se stabilesc limitele și bazele de reper al reglementărilor juridice pe plan intern (local);

d) *juridico-suplinitivă*, preocuparea căreia se referă la completarea și suplinirea lacunelor legislative prin intermediul normelor interne, întru reglementarea cât de posibilă a situațiilor neclare în domeniul relațiilor de muncă în unitate.

După cum s-a menționat în clasificarea propusă anterior, importanța normelor juridice locale implică o mulțime de factori și condiții indispensabile întru căpătarea forței juridice a actului juridic local, aplicabil raporturilor juridice în unitate, care va facilita eficiența și calitatea muncii prestate de serviciile unității.

Un aspect delicat în procedura elaborării actelor juridice locale îl reprezintă regulamentele cu privire la salarizarea și stimularea salariaților din cadrul unității. De regulă, la elaborarea acestei categorii de acte, este necesară atragerea specialiștilor din cadrul serviciilor economico-financiar, juridic și serviciului resurse umane al unității. Atragerea acestor specialiști este condiționată de o serie de operațiuni care necesită a fi executate cu profesionalism și legalitate, care va face prevederile regulamentului utile în activitatea unității.

Faza primară a elaborării acestui act își va începe acțiunea din cadrul serviciului juridic al unității, care va determina și introduce principalele prevederi ale regulamentului cu caracter pecuniar, de regulă, la această etapă juristul va introduce și va defini cercul de salariați cărora li se vor aplica prevederile prezentului regulament, baza normativă, responsabilii implicați în coordonare și aprobare etc.

La cea de-a doua fază se vor implica specialiștii din cadrul serviciului resurse umane, care vor elabora listele salariaților conform posturilor/pozițiilor ocupate și, dacă va fi cazul, vor calcula vechimea în muncă a salariaților. Un curent apărut recent în Republica Moldova, în activitatea serviciilor resurse umane îl reprezintă analiza performanțelor salariaților, care poartă

⁸ Сенякин И. Н. Специальные нормы советского социального права, р.13. Автореферат кандидатской диссертации, Саратов, 1982, în Л. И. Антонова. Локальное правовое регулирование. Издательство ленинградского университета. Ленинград, 1985, р. 44.

denumirea de KPI (*Key Performance Indicator*). Printr-un astfel de proces se urmărește atingerea unui scop dublu:⁹

1) un prim obiectiv are o dimensiune diagnostică în sensul cunoașterii unei serii de indicatori prin care poate fi determinat și înțeles succesul organizației ca atare;

2) a doua perspectivă este una de natură formativă în sensul jalonării potențialului de dezvoltare a angajaților și a nevoilor de pregătire profesională a acestora.

Evaluarea trebuie, astfel, gândită în relația directă cu întreaga activitate a angajaților, ca un proces cunoscut și înțeles de către aceștia și ca un motivator pentru performanțele viitoare de care ei pot să dea dovadă.¹⁰ Analizele performanțelor salariaților acumulate pe parcursul anului, de regulă, se prezintă împreună cu listele salariaților serviciului economico-financiar al întreprinderii.

La a treia etapă de elaborare al regulamentului cu privire la salarizare și stimulare, specialiștii serviciului economico-financiar elaborează un raport de analiză care va reflecta sursele financiare disponibile alocării lunare sub forma de stimulare, clasându-le conform implicărilor și condițiilor de muncă ale salariaților.

Finalizarea acestui proces se soldează, de regulă, cu prezentarea unui proiect de regulament cu indicarea tuturor compartimentelor necesare de către serviciile responsabile, conducătorului unității. Un aspect important în procesul adoptării acestui regulament îl ocupă reprezentanții salariaților, care în mod obligatoriu trebuie să participe la aprobarea unor asemenea acte. În cazul adoptării și acceptării prevederilor cuprinse în regulament de către părțile responsabile, acesta intră în vigoare din data adoptării sau conform datei stabilite în conținutul acestuia. În mod obligatoriu și întru garantarea unei activități și conlucrări armonioase, prevederile regulamentului menționat se aduc la cunoștința salariaților contra semnătură.

Acest exemplu face parte din categoria exemplelor clasice, care poate fi luat drept reper întru elaborarea regulamentelor în cadrul unității, cu introducerea compartimentelor și etapelor specifice unității.

Pentru o înțelegere pe cât posibil de profundă a relațiilor de muncă și a sensului acestora în cadrul societății, autorul L. Ia. Ghințburg ¹¹ (Л. Я. Гинцбург) consideră că relațiile de muncă apar și se realizează în baza muncii cooperat, care prin esența sa se manifestă prin aportul indivizilor dintr-un anumit colectiv.

Continuând această idee menționăm faptul că întru organizarea unei colectivități umane este necesar de a crea un mecanism de gestionare eficient, care, de regulă, poate fi creat prin implementarea unor acte juridice interne, elaborate în spiritul domeniului de activitate a unității, care va reflecta toate particularitățile activității în complex.

Recenzent: Nicolae ROMANDAȘ, doctor în drept, profesor universitar

⁹ G. Pănișoară, Ion-Ovidiu Pănișoară, Managementul resurselor umane. Ghid practic, Ed. II, POLIROM, București, 2010, p. 146.

¹⁰ G. Pănișoară, Ion-Ovidiu Pănișoară, Managementul resurselor umane. Ghid practic, Ed. II, POLIROM, București, 2010, p. 146.

¹¹ Л. Я. Гинцбург, Социальное трудовое правоотношение, Издательство „Наука”, Москва, 1971, p.38.

CONȚINUTUL DREPTULUI LA ASOCIERE

Dorel RUSU,
doctorand,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Freedom of association, since the interwar period, was the subject of international protection and is considered by the European Court of Human Rights a fundamental freedom in a democratic society, and limitations which are reported to be valued very strictly. Freedom of thought and opinion and freedom of expression and would see scope very limited if not accompanied by the guarantee that the individual will be able to share their beliefs and ideas collectively, particularly within associations of individuals having the same beliefs, ideas or interests.

Potrivit Declarației Universale a Drepturilor Omului [1], Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare „Convenția Europeană”) [2], precum și altor documente internaționale în domeniu (Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice [3], Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale [4] etc.), oricărei persoane îi sunt recunoscute anumite drepturi și libertăți fundamentale, cum ar fi: dreptul la viață, la libertate și siguranță, la un proces echitabil, la respectarea vieții private și de familie, libertatea de gândire, de conștiință și de religie, libertatea de exprimare, libertatea de întrunire și de asociere, dreptul la căsătorie ș. a.

În art. 1 alin. (3) al Constituției Republicii Moldova [5] este consacrat: Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.

Conform art. 8, alin. (1) din Constituția României [6], pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale.

Recunoașterea în textul Constituției (atât a României, cât și a Republicii Moldova) că „demnitatea omului, drepturile și libertățile sale, dezvoltarea liberă a personalității, dreptatea și pluralismul politic ca valori supreme și garantate” a schimbat în mod radical paradigma relațiilor dintre om și stat – nu cetățeanul pentru stat, ci statul pentru cetățean [7, p. 269-270].

După cum menționează profesorul Boris Negru [8, p. 22] „faptul că în Constituția Republicii Moldova (față de Constituția României) nu sunt prevederi exprese referitoare la alt fel de pluralism decât cel politic, nu înseamnă că nu există sau este interzis pluralismul filosofic, cultural, artistic, sindical, religios etc.”

Garanțiile pluralismului sunt diverse, dar principala garanție o constituie posibilitatea și libertatea înființării și funcționării partidelor politice, stabilirea unui tratament juridic egal, administrat de către stat, tuturor partidelor și organizațiilor social-politice, precum și garantarea constituțională a dreptului la libera asociere [9, p. 140].

Dreptul la asociere este un drept al omului recunoscut în practica mondială. Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 20 alin. 1) a consacrat următoarele: „Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire și asociere pașnică” [1].

Acele normative internaționale care au urmat Declarației Universale a Drepturilor Omului au asigurat consacrarea obligatorie în categoria celor mai importante dispoziții a dreptului la

asociere. Obiectul de reglementare a diferitelor convenții, declarații, acorduri în domeniul drepturilor omului și ale cetățeanului poate fi format din relații care apar și se desfășoară în diverse sfere ale activității umane, dar în mod inevitabil în conținutul acestora își găsește reflectare și dreptul la asociere cu particularitățile normelor care reglementează instituirea diverselor forme de asociere [10, p. 52].

În conformitate cu Convenția Europeană (art. 11, alin. 1), „orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale” [2].

În constituțiile mai multor state acest drept inalienabil al omului și cetățeanului, de asemenea, și-a găsit reflectarea binemeritată. De exemplu, Legea Fundamentală pentru Republica Federală Germania (art. 9, alin. (1) consacră: „Toți cetățenii germani au dreptul să formeze societăți și alte asociații” [11]. În art. 18 din Constituția Italiei se fixează că „cetățenii au dreptul de a se asocia liber, fără autorizare, în scopuri care nu sunt interzise indivizilor de către legea penală” [12]. Dispozițiile art. 22, alin. 1 din Constituția Spaniei garantează dreptul la asociere [13]. În Constituția Federației Ruse (art. 30, alin. (1) se consacră dreptul fiecăruia la asociere, inclusiv dreptul de a constitui sindicate pentru apărarea intereselor sale [14]. Constituția Ucrainei (art. 36) oferă cetățenilor acestui stat libertatea asocierii în partide și asociații oștești în scopul realizării protecției drepturilor și libertăților și satisfacerea intereselor politice, sociale, culturale și de altă natură [15].

Constituția României (art. 40, alin. (1) prevede că: „Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere” [6].

Constituția Republicii Moldova [5] prevede la art. 41, alin. (1) că: „Cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice”, iar la art. 42, alin. (1) este consacrat dreptul oricărui salariat de a întemeia și a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale. Astfel, Constituția a divizat libertatea de asociere în două componente: 1) libertatea întemeierii și afilierii la sindicate; 2) libertatea partidelor și a altor organizații social-politice. Constituția nu prevede expres libertatea generală de asociere (în asociații obștești, alte forme și comunități de interese, scopuri), dar acest drept este garantat cetățenilor Republicii Moldova în virtutea tratatelor internaționale în materia drepturilor și libertăților fundamentale [8, p. 170]. Considerăm că lipsa prevederilor exprese privind libertatea generală de asociere este o lacună normativă constituțională, ce necesită remedieri.

Art. 45 din proiectul Constituției Republicii Moldova din anul 2010 era intitulat „Dreptul la asociere”, iar alin. (1) din acest articol prevedea că: „Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, sindicate, patronate și în alte forme de asociere” [17].

Totodată, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1445 din 30.12.2016 a fost aprobat un proiect de lege [18] pentru modificarea art. 42 din Constituția Republicii Moldova, care a fost remis către Guvern pentru aprobare și care prevede că: „Orice persoană are dreptul de a se asocia liber cu alte persoane, inclusiv de a constitui sindicate sau patronate, precum și de a se afilia la acestea” [19].

La data de 24.01.2017, Curtea Constituțională a avizat pozitiv proiectul de lege de modificare a art. 42, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, cu condiția excluderii alin. (2) din proiect (pentru a asigura unitatea materiei constituționale și a exclude dublările, al cărui conținut, în esență, este reflectat în art. 54 din Constituție) [20].

Prevederile constituționale nu numai că garantează dreptul la liberă asociere, dar și stabilesc formele de asociere: partide, organizații social-politice, sindicate, etc. Însă dreptul la asociere nu are un caracter absolut. Astfel, art. 40, alin. (2) din Constituția României [6] și art. 41, alin. (4) din Constituția Republicii Moldova [5] consideră că sunt neconstituționale partidele sau organizații-

le care militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței țării.

În cauza *Sidiropoulos și alții* contra Greciei (hotărârea din 10 iulie 1998) [21], Curtea Europeană a apreciat că refuzul jurisdicțiilor de a înregistra o asociație bănuită că ar aduce atingere integrității teritoriale a țării constituie o violare a prevederilor art. 11 din Convenția europeană. Refuzul tribunalelor grecești de a înregistra asociația fără scop lucrativ denumită „Casa civilizației macedonene” reprezintă o ingerință a autorităților în exercitarea dreptului la libertatea de asociere; un asemenea refuz îi priva pe reclamânți de orice posibilitate de a continua să urmărească, în mod colectiv sau individual, țelurile pe care le fixau în statutul asociației (de exemplu, prezervarea și dezvoltarea culturii populare și tradițiilor din regiunea Florina).

Exercitarea dreptului la liberă asociere nu poate să facă obiectul altor restricții decât al celor care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora.

În cauza *Refah Partisi* contra Turciei (hotărârea din 10 iulie 1998) [22], Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului a stabilit că „un partid politic poate avea ca obiectiv efectuarea de modificări în ordinea legislativă și constituțională a unui stat, cu condiția de a utiliza mijloace pașnice și ca măsurile propuse să corespundă principiilor democratice fundamentale”.

În dreptul intern, prin Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție nr. 3r-2015/12 din 24 octombrie 2012 [23], s-a constatat drept ilegal refuzul Ministerului Justiției al Republicii Moldova de a înregistra noua redacție a Statutului Partidului Național Liberal, care avea ca obiectiv politic „Unirea Republicii Moldova cu România”, militând pentru acest obiectiv prin mijloace legale, nonviolente, conforme cu principiile fundamentale ale democrației. Ori, cum a constatat Curtea, acest fapt nu incită la violență, revolte, dezintegrare teritorială, nu atentează la suveranitatea și independența Republicii Moldova, ci reprezintă doar o opțiune care se încadrează în pluralismul politic caracteristic unui stat democratic. Pluralismul politic, toleranța și libertatea gândirii sunt condițiile fără de care nu poate exista o societate democratică.

Organizarea și asocierea indivizilor în diferite organizații a devenit o trăsătură fundamentală a societăților democratice, fiind cel mai eficient mijloc de participare activă a lor la viața socială din cadrul comunității. Mai mult, unii cercetători subliniază în mod deosebit faptul că una din realizările importante ale statelor civilizate este recunoașterea libertății uniunilor (uniunilor profesionale, una dintre cele mai reprezentative fiind sindicatele) și a libertății asociațiilor (libertatea de a crea partide politice și alte organizații obștești) [24, p. 51].

Într-o abordare conceptuală a termenului de asociere, se susține că acesta presupune accepțiunea de grupare voluntară și liber consimțită, intervenită între două sau mai multe persoane independent de surprinderea sa într-o formă contractuală, a cărei finalitate o reprezintă crearea unei structuri asociative, cu sau fără personalitate juridică, în vederea realizării unui interes comun și care să fie identificată ca formă concretă și efectivă de exercitare, după caz, a libertății de asociere sau a unei alte libertăți, nefiind exclusă posibilitatea unor conexiuni între acestea [25, p. 142].

În Dicționarul explicativ al limbii române [26, p. 65] termenul a se asocia semnifică a se uni, a se grupa cu cineva pentru atingerea unui scop comun; iar termenul de asociație semnifică o grupare de persoane creată pentru a atinge un scop comun și organizată în baza unui statut. În opinia exprimată de Sergiu Tâmaș, asociația reprezintă o „organizare a cetățenilor în jurul unui interes specific profesional, cultural, etnic, teritorial etc.” [27, p. 28]. În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că în sensul art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor

Omului [2] termenul de asociere se referă la „o grupare voluntară liber consimțită, în vederea atingerii unui scop comun”, iar conceptul de libertate de asociere constă în „acea facultate, recunoscută unei persoane, de a constitui o grupare, împreună cu alte persoane, în vederea atingerii unui scop, fără ca autoritățile statale să se opună la aceasta” [28].

În viziunea profesorului Ion Guceac [10, p. 63], conținutul dreptului de asociere presupune aptitudinea individului de a constitui diverse forme de asociere, dreptul de aderare la aceste forme organizatorice, dreptul la menținerea calității de membru (de participare la activitatea formei de asociere), dreptul de a se abține de la aderarea la o anumită formă de asociere și dreptul de a ieși din componența acesteia.

Asociația (ca rezultat al asocierii) se deosebește de întrunire printr-un nivel calitativ mai înalt de organizare formală, fundamentat de permanența intereselor indivizilor asociați și exprimat prin prezența organelor și capacității juridice proprii ale asociației. Respectiv, asociația, ca formă de exprimare a activismului social capătă o importanță socială deosebită, iar ca fenomen social, reprezintă o formă organizatorică mai complicată decât întrunirea, din care considerente necesită o reglementare normativă detaliată, iar dreptul la asociere – de garanții juridice și de protecție, deoarece dobândește statutul nu numai de drept subiectiv civil, dar și de drept politic, social, economic, ecologic, cultural și de altă natură, pornind de la sfera relațiilor sociale în care se realizează [10, p. 60].

Generalizând asupra dreptului la asociere, ținem să precizăm că principala obligație a statelor în acest caz, în conformitate cu standardele europene și internaționale, este de a se abține de la orice atingere adusă exercitării acestui drept, precum și oricăror activități care fac obiectul asociațiilor recunoscute. De asemenea, statele au obligația pozitivă de a crea un cadru juridic benefic instituirii și funcționării tuturor formelor de asociere. Limitele prevăzute ale libertății de asociere impun o interpretare restrictivă, deoarece numai rațiunile convingătoare și imperative pot justifica o eventuală restrângere a exercițiului său.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948, prin Rezoluția 217A în cadrul celei de-a treia sesiuni a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite.
2. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată la Roma, la 4 noiembrie 1950.
3. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966, de către Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite.
4. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la 16 decembrie 1966, de către Adunarea Generale a Organizației Națiunilor Unite.
5. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
6. Constituția României din 21.11.1991, republicată în Monitorul Oficial al României, nr. 767 din 31.10.2003.
7. GUCEAC I. Constituția la răscruce de milenii. Chișinău: S.n., 2013 (Î.S. F.E.-P., „Tipografia Centrală”). pag. 269-270.
8. GURIN C., NEGRU B. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012. pag. 22.
9. CREANGĂ I., GURIN C. Drepturile și libertățile fundamentale: sistemul de garanții. Chișinău: Î.S. F.E.-P., „Tipografia Centrală”, 2005, pag. 140.
10. GUCEAC Ion, FOCA Marian. Dreptul de a întemeia și de a se afilia la un sindicat în condițiile societății civile contemporane. Constanța: Ex Ponto, 2011, p. 52.

11. Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania cu ultima revizuire din 11 iulie 2012, adoptată la 8 mai 1949, publicată în BGBl (Federal Law Gazette) III 100-1/1949.

12. Constituția Republicii Italiene cu ultima revizuire din 20 aprilie 2012, adoptată în data de 22 decembrie 1947.

13. Constituția Regatului Spaniei cu ultima revizuire din 27 septembrie 2011, adoptată în data de 31 octombrie 1978.

14. Constituția Federației Ruse, adoptată la 12 decembrie 1993.

15. Constituția Ucrainei, adoptată în data de 28 iunie 1996.

16. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

17. http://old.parlament.md/img/pdf/constitutia_pr.pdf, vizitat la 15.03.2017, aprobat de către Comisia pentru reforma constituțională la 24.03.2010, constituită prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 83 din 01.12.2009.

18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1445 din 30.12.2016 privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea articolului 42 din Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-18 din 13.01.2017.

19. http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr02_109.pdf vizitat la 15.03.2017.

20. Avizul nr. 1 din 24.01.2017 a Curții Constituționale a Republicii Moldova, Monitorul Oficial nr. 60-66 din 24.02.2017.

21. <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-58205?TID=ihgdqbxnfi> vizitat la 15.03.2017.

22. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936> vizitat la 15.03.2017.

23. http://arhiva.csj.md/search_hot_expl.php?hash=0bec7f8766ac0df36590bfd4e461a7581484684264 vizitat la 15.03.2017.

24. ARSENI A., IVANOV V., SUHOLITCO L. Dreptul constituțional comparat. Chișinău: CE USM, 2003, pag. 51.

25. SMARANDACHE L. E. Impactul noțiunilor de asociere și libertate de asociere asupra raportului dintre libertatea de asociere cu alte drepturi și libertăți. În: Revista de Științe Juridice, 2008, nr.1, pag. 142.

26. Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a revăzută și adăugită). Academia Română. Institutul de Lingvistică „Iordăniș”. Editura Univers Enciclopedic, 1998, pag. 65.

27. TĂMAȘ S. Dicționar politic, Instituțiile democrației și cultura civică. Ed. a II-a, București: Șansa, 1996, pag. 28.

28. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului nr. 7806/77, 7601/76 din 13.08.1981, cauza Young, James și Webster c. Regatului Unit.

Recenzent: Ion GUCEAC, doctor habilitat, profesor universitar

ROLUL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ÎN CONSTATAREA CLAUZELOR ABUZIVE ÎN CONTRACTELE ÎNCHEIATE CU CONSUMATORII

Mihaela PASCAL,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

RÉSUMÉ

La protection des consommateurs concerne chaque citoyen, ainsi qu'un consommateur sûr de soi et bien informé réagit comme un catalysateur pour l'innovation et le développement économique. Chacun d'entre nous, au moins une fois, s'est confronté avec la violation de ses intérêts économiques par l'imposition des clauses contractuelles, qui n'ayant pas été négociées individuellement, peuvent créer, en détriment du consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des parties découlant du contrat. Ainsi, l'autorité publique qui effectue le contrôle de la conformité des dispositions législatives en ce domaine, et a le pouvoir d'appréciation du caractère abusif des clauses contractuelles, par l'invocation de consommateur ou par sa propre initiative est l'Agence pour la Protection des Consommateurs, qui, dans le cas d'une appréciation positive des clauses abusives dans un contrat, rédige un acte d'évaluation et poursuivi une action en justice pour demander la nullité de ces clauses.

Mots-clés: *intérêt économique, le consommateur et le professionnel, le contrat, les clauses abusives, l'injustice.*

Ținând cont de faptul că pentru legislația Republicii Moldova punctul de plecare este de a transpune Directiva nr. 93/13/CEE și de a armoniza legislația națională cu cea europeană, legiuitorul a definit în conținutul art. 1 al Legii nr. 105-XV din 13.03.2003 clauza abuzivă drept „clauză contractuală care, nefiind negociată în mod individual cu consumatorul, creează, contrar cerințelor bunei-credințe, prin ea însăși sau împreună cu alte prevederi din contract, în detrimentul consumatorului, un dezechilibru semnificativ între drepturile și obligațiile părților ce apar din contract”. [9]

Prin urmare, în ansamblu, este abuzivă clauza care, formulată de partea mai puternică, creează un dezechilibru semnificativ în defavoarea celeilalte părți, mai slabe. Astfel, pot fi considerate ca abuzive, de exemplu, clauzele exoneratorii sau limitative de responsabilitate, clauzele penale sau clauzele atributive de competență etc.

Este important de menționat că conceptul de clauză abuzivă se regăsește și în conținutul normelor art. 716, alin.(1) din Codul civil al Republicii Moldova, care prevede caracterul neobligatoriu al „clauzelor contractuale standard inechitabile”, și anume „(1) o clauză contractuală standard este lipsită de efect dacă prejudiciază disproporționat, contrar principiilor bunei-credințe, cealaltă parte a contractului”. [7] În acest context, constatăm că atât art. 716 din Codul civil al Republicii Moldova, cât și art. 4 din Legea privind protecția consumatorilor nr. 105-XV din 13.03.2003 reprezintă norme paralele referitoare la controlul echității clauzelor contractuale standard, astfel încât împreună cu articolele 718 și 719 constituind un bloc unitar ce reglementează caracterul unei clauze inechitabile inserate într-un contract. [11]

La rândul său, art. 5 din Legea privind protecția consumatorilor reglementează abuzul de

drept în contractele de consum, având ca subiect prioritar consumatorul ca persoană fizică, ce beneficiază de produse și servicii în interes individual, cu toate că articolele 716, 718, 719 privesc un cerc mai larg de subiecți și anume - toate persoanele fizice și juridice cu capacitate deplină de exercițiu, în limitele Codului civil al R. Moldova. [2]

Clauzele considerate abuzive sunt clauzele ce nu sunt declarate abuzive printr-un act normativ, însă riscă să devină abuzive din moment ce în dependență de utilizarea lor de către agentul economic pot fi în detrimentul consumatorului.

Astfel că, în temeiul Legii nr. 256 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, sunt prevăzute cerințele pe care trebuie să le întrunească o clauză ca să fie abuzivă.

O clauză contractuală nefiind negociată în mod individual cu consumatorul este abuzivă în cazul în care creează, contrar cerințelor de bună-credință, prin ea însăși sau împreună cu alte prevederi din contract, în detrimentul consumatorului, un dezechilibru semnificativ între drepturile și obligațiile părților care decurg din contract.

Se consideră întotdeauna că o clauză nu a fost negociată individual atunci când a fost inclusă de către comerciant în prealabil și, din acest motiv, consumatorul nu a avut posibilitatea de a influența conținutul ei. Faptul că anumite aspecte ale unei clauze sau o anumită clauză a fost negociată individual nu exclude aplicarea prevederilor de mai sus pentru restul contractului în cazul în care evaluarea lui globală demonstrează că este totuși un contract de adeziune.

În cazul în care comerciantul pretinde că o clauză standard a fost negociată individual, lui îi revine sarcina probei.

Sunt considerate abuzive clauzele care au ca obiect sau efect:

a) excluderea sau limitarea răspunderii prevăzute de lege a comerciantului în cazul decesului consumatorului sau al vătămării lui corporale și/sau al deteriorării bunurilor sale materiale ca urmare a acțiunii sau a inacțiunii comerciantului;

b) excluderea sau limitarea drepturilor prevăzute de lege ale consumatorului față de comerciant sau față de o altă parte, în cazul neîndeplinirii totale sau parțiale ori al îndeplinirii necorespunzătoare a oricărei dintre obligațiile contractuale de către comerciant, inclusiv a opțiunii de a compensa o datorie către comerciant cu o creanță pe care consumatorul o poate avea împotriva acestuia;

c) încheierea unui acord care creează obligații pentru consumator și prin care furnizarea de servicii de către comerciant este supusă unei condiții a cărei îndeplinire depinde doar de voința acestuia din urmă;

d) acordarea permisiunii comerciantului de a reține sumele plătite de consumator, în cazul în care acesta din urmă decide să nu încheie contractul sau să nu-l execute, fără a se prevedea dreptul consumatorului de a primi o compensație în sumă, cel puțin, echivalentă de la comerciant, dacă acesta este partea ce rezoluționează ori reziliază contractul, după caz;

e) solicitarea de la orice consumator care nu și-a îndeplinit obligația să plătească drept compensație o sumă disproporționată în raport cu prejudiciul cauzat de neonorarea obligațiilor contractuale;

f) acordarea dreptului comerciantului de a rezoluționa sau, după caz, de a rezilia la discreția sa contractul, în timp ce consumatorului nu i se acordă aceeași posibilitate, sau acordarea permisiunii comerciantului de a reține sumele plătite pentru bunuri/servicii care nu au fost încă furnizate/prestate de către acesta, în cazul în care comerciantul este cel care reziliază contractul;

g) acordarea posibilității comerciantului de a rezilia un contract cu durată nedeterminată fără un preaviz în termen rezonabil în formă scrisă, cu excepția cazurilor în care există motive întemeiate de a face acest lucru;

h) prelungirea automată a unui contract cu durată determinată, în cazul în care consumato-

rul nu și-a exprimat intenția de a-l prelungi, atunci când termenul stabilit pentru ca consumatorul să-și exprime intenția de a prelungi contractul este mai mic de 14 zile;

i) obligarea irevocabilă a consumatorului de a respecta clauze cu care acesta nu a avut posibilitatea reală să se familiarizeze înainte de încheierea contractului;

j) acordarea dreptului comerciantului de a modifica unilateral clauzele, fără a avea un motiv întemeiat care să fie precizat în contract;

k) acordarea dreptului comerciantului de a modifica unilateral, fără a avea un motiv întemeiat care să fie precizat în contract sau prin referință la prevederile actelor normative în domeniu, orice caracteristici ale produsului sau ale serviciului care urmează să fie furnizate;

l) prevederea ca prețul bunurilor să fie stabilit în momentul livrării sau acordarea de posibilități comerciantului să mărească prețul acestora fără să îi acorde consumatorului dreptul corespunzător de a rezilia contractul, în cazul în care prețul final este nejustificat de mărit sau disproporționat în raport cu prețul convenit la încheierea contractului, ținându-se cont de circumstanțele obiective care au determinat comerciantul să modifice prețul;

m) acordarea dreptului comerciantului de a stabili dacă bunurile sau serviciile furnizate sunt conforme cu contractul sau acordarea acestuia a dreptului exclusiv de a interpreta orice clauză din contract;

n) limitarea obligației comerciantului de a respecta angajamentele asumate de către intermediarii sau de către reprezentanții acestuia sau asumarea angajamentelor de către acesta, cu condiția respectării unei anumite formalități neprevăzute în mod expres de lege;

o) obligarea consumatorului să-și îndeplinească toate obligațiile, chiar în cazul în care comerciantul nu-și respectă obligațiile corelative;

p) acordarea posibilității comerciantului de a-și cesiona drepturile și obligațiile prevăzute de contract, în cazul în care această acțiune poate servi la reducerea garanțiilor pentru consumator, fără acordul acestuia din urmă;

q) excluderea sau obstrucționarea dreptului consumatorului de a intenta acțiune în instanță judecătorească sau de a exercita orice alt drept prevăzut de lege, în special prin obligarea consumatorului de a soluționa orice litigiu exclusiv prin arbitraj, care nu este reglementat de dispozițiile legale, restricționând în mod nejustificat dovezile aflate la dispoziția consumatorului sau impunându-i sarcina probei care, în conformitate cu legislația aplicabilă, trebuie să-i revină altei părți la contract;

r) limitarea răspunderii comerciantului pentru defectele ascunse ale produselor și/sau ale serviciilor;

s) acordarea posibilității comerciantului de a restricționa transferul de garanție la recomercializarea produsului de către consumatorul inițial;

t) impunerea unui termen consumatorilor mai mic decât cel prevăzut de lege pentru notificarea comerciantului despre anumite defecte ale produsului sau ale serviciului;

u) condiționarea de către comerciant a prestării serviciului cu un anumit tip de mijloc de măsurare, deși mijlocul de măsurare utilizat deja de consumator este legal;

v) excluderea sau limitarea dreptului consumatorului de a rezoluciona sau, după caz, de a rezilia contractul în cazul în care comerciantul:

- a modificat unilateral clauzele contractuale în condițiile stipulate la lit. j);

- nu și-a îndeplinit obligațiile contractuale;

w) exonerarea comerciantului de obligația prevăzută de lege de a soma consumatorul sau de a-i stabili un termen pentru executarea obligațiilor contractuale.

Această lege stabilește cadrul legal privind protecția consumatorilor împotriva clauzelor contractuale abuzive. Ea se aplică la contractele încheiate între un comerciant și un consuma-

tor, indiferent de forma acestor contracte (verbală, scrisă), precum și la completarea fișelor de comandă sau a bonurilor de livrare, a biletelor, a tichetelor și altora asemenea care conțin clauze contractuale standard.

Sub incidența prezentelor reglementări nu cad: clauzele contractuale care reflectă normele prevăzute în legi și în alte acte normative; contractele de muncă reglementate de prevederile Codului muncii; contractele privind drepturile de succesiune; contractele privind drepturile reglementate de prevederile Codului familiei; actele (contractele) de constituire a societăților comerciale; contractele de societate civilă; g) clauzele contractuale transpuse din convențiile internaționale la care Republica Moldova este parte. [9]

Caracterul abuziv al unei clauze contractuale se evaluează luându-se în considerare natura bunurilor sau a serviciilor pentru care s-a încheiat contractul și raportându-se, în momentul încheierii lui, la toate circumstanțele care însoțesc încheierea și la toate clauzele contractului sau ale unui alt contract de care acesta depinde. La evaluarea caracterului abuziv al clauzelor contractuale, cu excepția clauzelor menționate se va ține cont de:

- a) puterea diferită de negociere a părților;
- b) natura bunurilor sau a serviciilor;
- c) faptul că consumatorul a fost încurajat să-și dea acordul pentru clauza respectivă prin afirmația că va obține un beneficiu sau un avantaj din acceptarea clauzei respective;
- d) faptul că bunurile sau serviciile au fost vândute sau furnizate la comanda specială a consumatorului;
- e) faptul că comerciantul a acționat în mod corect și echitabil față de cealaltă parte ale cărei interese legitime trebuie să le ia în considerare.

Evaluarea caracterului abuziv al clauzelor nu se referă la obiectul contractului și nici la caracterul adecvat al prețului sau al remunerației, pe de o parte, față de serviciile sau de bunurile furnizate în schimbul acestora, pe de altă parte, în măsura în care aceste clauze sunt exprimate în mod clar și inteligibil. Obiectul contractului și raportul dintre preț și calitate pot fi luate în considerare la evaluarea caracterului abuziv al celorlalte clauze contractuale.

În cazul contractelor de asigurări, clauzele care definesc sau care delimitează în mod clar riscul asigurat și răspunderea asigurătorului nu se supun unor astfel de evaluări, deoarece aceste restricții sunt luate în considerare la calcularea primei plătite de către consumator.

Clauzele abuzive cuprinse în contractul încheiat cu consumatorul nu vor produce efecte asupra consumatorului și se vor considera nule, iar contractul va continua să producă efecte în partea rămasă, în cazul în care poate continua să existe fără aceste clauze. [12]

Evaluarea clauzelor contractuale și decizia finală asupra faptului că acestea sunt sau nu recunoscute ca fiind abuzive se efectuează de către instanța de judecată. [9]

Agenția pentru Protecția Consumatorilor efectuează controlul respectării prevederilor legislative în domeniu și constatarea clauzelor abuzive în contracte, la sesizarea consumatorului sau din oficiu, în condițiile legii. [3] Comerciantul are obligația de a prezenta Agenției, la solicitare, o copie de pe originalul contractelor încheiate cu consumatorul, care fac obiectul controlului, cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal și a altor obligații de confidențialitate impuse de lege sau de contract.

În cazul constatării de clauze abuzive în contractul încheiat cu consumatorul, Agenția întocmește act de constatare și intenționează acțiune în instanță judecătorească în vederea solicitării declarării nulității acestor clauze.

În cazul în care constată caracterul abuziv al clauzelor contractuale elaborate pentru a fi utilizate în o multitudine de contracte, instanța de judecată dispune nulitatea acestor clauze, excluderea lor din contract, impunând, totodată, comerciantului obligația de a exclude aceste clauze

din contractele cu același obiect încheiate cu alți consumatori, precum și interdicția de a include astfel de clauze în alte contracte care urmează a fi încheiate cu consumatorii.

Consumatorul prejudiciat nemijlocit prin contracte încheiate cu încălcarea prevederilor legislative în domeniu sau asociațiile obștești de consumatori sunt în drept să intenteze acțiuni în instanță judecătorească în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale consumatorilor prejudiciați, în vederea solicitării nulității clauzelor contractuale presupuse a fi abuzive, în condițiile legii.

Astfel, dacă analizăm rapoartele anuale de activitate ale Agenției pentru Protecția Consumatorilor, observăm că în anul 2014, Agenția a depistat în cadrul controalelor 30 de cazuri de prezență a clauzelor abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, [13] în 2015 - 23 [14], iar în 2016 - doar 4 [15]. Totuși informația reflectată în rapoartele publicate pe site-ul oficial al autorității publice nu reflectă și urmările acestora, numărul de acțiuni admise în instanță, numărul de contracte în care au fost declarate clauze abuzive.

Practica judiciară autohtonă ne arată că consumatorii din Republica Moldova devin tot mai conștienți de drepturile lor și intenționează să și le apere, în acest sens avem Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 3 februarie 2016 în pricina civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Covganeț Oleg împotriva SRL „Termoactiv”, intervenienți accesorii Asociația de Coproprietari în Condominiu nr. 55/285 și Agenția pentru Protecția Consumatorilor cu privire la declararea nulă clauza contractuală de la pct. 3 și 3.1 a contractului nr. A/11-2012-1887 din 18 decembrie 2012, prin care au fost declarate nule clauzele contractuale menționate. [5]

Prin Încheierea Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 4 martie 2015 în pricina civilă la cererea de chemare a Olgăi Stasenco împotriva SC „Interacces-M” SRL și CSC „Service Center” cu privire la restituirea contravalorii produsului necorespunzător și declararea nulității clauzelor abuzive, a fost declarată nulă ca fiind abuzivă clauza din certificatul de garanție a telefonului de model „N9 Black 16G” din 15 decembrie 2011, stabilită de vânzătorul SC „Interacces-M” SRL și încasat din contul SC „Interacces-M” SRL în beneficiul Olgăi Stasenco contravaloarea telefonului model „N9 Black 16G” în sumă de 9 300 lei, prejudiciul moral în sumă de 5 000 lei și penalitatea în sumă de 36 270 lei. [4]

Dacă ne bazăm pe atribuțiile Agenției pentru Protecția Consumatorilor acordate în virtutea art. 7, alin. (2) al Legii nr. 256 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii în vigoare din 24.05.2012, adică efectuează controlul respectării prevederilor legislative în domeniu și constatarea clauzelor abuzive în contracte, la sesizarea consumatorului sau din oficiu, în condițiile legii. [9]

Legislația Republicii Moldova privind contractele încheiate cu consumatorii este suficient de largă, chiar dacă aceasta nu este bine structurată. Legislația relevantă în acest domeniu cuprinde Codul civil [7], Legea cu privire la comerțul intern din 1996 [10], Legea privind protecția consumatorilor din 2003 [11] și Legea privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii din 2011 [9].

În acest domeniu, o „inspirație” din legislația UE este clar vizibilă în modul de abordare, dar protecția acordată consumatorilor care încheie un contract cu un antreprenor nu este la același nivel de protecție și este inadecvată.

La nivel European, nu a fost recomandată implementarea procedurii prealabile de aprobare a modelelor de contracte utilizate de către furnizorii de bunuri sau servicii. De fapt, cel mai eficient instrument rămâne ex-post controlul de către judecător (sau de organismul administrativ competent) pentru a evalua caracterul abuziv al clauzei. Acest lucru poate fi realizat la cererea cetățeanului individual sau (ex-ante) - control pe baza anticipărilor, la inițiativa unei organizații

recunoscute, care poate acționa prin ordinul instanței, pentru toate contractele folosite de către antreprenor. Alegerea Republicii Moldova cu privire la această chestiune va depinde de mulți factori, dar prioritatea actuală este de a stabili un registru al organizațiilor de consumatori cu cunoștințe și experiență relevantă. Acest mecanism va asigura că interdicțiile consumatorilor în viitor pot fi încredințate organizațiilor cu experiență dovedită și profesionalism.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 560 cu privire la aprobarea Strategiei în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.07.2013 nr. 161-166.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.10.2014 nr. 297-309.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 936 privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor și aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale acesteia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.12.2011, nr. 222-226.
4. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=17436.
5. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=25626.
6. http://www.ncu.moldova.md/public/files/publication/armonizare/SLAG_CP_RO.pdf.
7. Legea nr. 1107-XV din 6 iunie 2002, privind Codul Civil. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 82-86.
8. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020 nr.166 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.2012 nr. 245-247.
9. Legea privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii nr.256 din 09.12.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.02.2012 nr. 38-41.
10. Legea privind comerțul intern nr. 749-XIII din 23.02.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31/318 din 23.05.1996.
11. Legea privind protecția consumatorilor nr. 105 din 13.03.03. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.10.2011, nr. 176-181.
12. Legislația și politicile de protecție a consumatorilor. Armonizarea legislației la standardele UE în Republica Moldova. Chișinău, 2010.
13. Raport anual de activitate al APC – 2014. www.consumator.gov.md;
14. Raport anual de activitate al APC – 2015. www.consumator.gov.md;
15. Raport anual de activitate al APC – 2016. www.consumator.gov.md;

NOȚIUNEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV PRIN PRISMA CONSTITUȚIEI ȘI LEGII CU PRIVIRE LA CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA

Vitalie TIOSA,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Administrative procedure is a fundamental institution under the rule of law, representing the instrument through which the citizens can protect their rights against the abuse of the administration. Thus, the institution of administrative procedure seeks to protect each person against cases of possible abuses from the government.

Keywords: *administrative procedure, administration, jurisdiction, administrative courts, legality, administrative acts.*

Cuvântul contencios derivă de la latinescul „contendere”, care înseamnă a lupta, a pune față în față sau a confrunța. Evident, apare și întrebarea, între cine are loc confruntarea în cazul contenciosului administrativ?

Pentru a răspunde la această întrebare, vom evidenția acele premise social-politice care au pus începutul unei noi jurisdicții - cea de contencios administrativ. Acum două sute de ani și mai bine, de rând cu principiul separației puterilor în stat, care a distrus puterea absolută a regilor, s-a pus și problema responsabilității statului în fața particularului.

Pentru a asigura legalitatea procesului de administrație și a nu admite încălcarea drepturilor persoanelor fizice și juridice prin acte administrative ilegale, este insuficient controlul administrativ din partea organului ierarhic superior și a organelor speciale de control, respectiv, este necesar și un control din partea puterii judecătorești, în baza principiului separației și colaborării puterilor.

Controlul judecătoresc asupra executării întocmai a legii de către organele administrației publice este o condiție necesară și importantă pentru întărirea ordinii de drept. Acest control, efectuat fie de instanțe speciale jurisdicționale, fie de instanțe judecătorești de drept comun, cu ocazia soluționării litigiilor, generate de activitatea administrației publice, poartă denumirea de contencios administrativ.

Existența instituției de contencios administrativ în statele democratice înalt dezvoltate se explică prin grija acestora de a ocroti interesele particularilor de abuzurile administrației. În această ordine de idei, contenciosul administrativ este totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor, pentru a putea acționa în vederea restabilirii ordinii de drept tulburate prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice.

În sens material, noțiunea de contencios administrativ se axează fie pe subiectele între care are loc litigiul, fie pe regulile juridice invocate în cauză și aplicate în soluționarea acesteia.

Din punct de vedere formal, există trei mari sisteme de contencios administrativ:

- sistemul administratorului judecător, existent în Franța până la revoluția din 1789, în care organe din cadrul administrației erau investite cu soluționarea acestor litigii;

- sistemul francez al jurisdicției speciale administrative, al tribunalelor administrative în fruntea cărora se află Consiliul de Stat ca instanță supremă de contencios administrativ;
- sistemul anglo-saxon al competenței instanțelor de drept comun și în materia de contencios administrativ.

Sistemul francez se bazează pe două principii fundamentale: separarea activităților administrative de activitățile judiciare și separarea administrației active de justiția administrativă, care constituie un ordin de jurisdicție paralel și separat de puterea judiciară. Specificul sistemului francez constă în faptul că justiția administrativă are propriul său organ suprem, care apare ca o autoritate a puterii executive și nu a puterii judecătorești, respectiv, jurisdicțiile administrative sunt compuse din consilieri juridici și nu din magistrați. Magistrații sunt supuși statului special garantat de Constituție, intrând în jurisdicția disciplinară a Consiliului Superior al Magistraturii, pe când judecătorii administrativi sunt supuși unor reguli de recrutare și de carieră proprii. Toate acestea au făcut ca și regulile de procedură contencioasă să nu fie identice cu cele de drept comun.

În unele țări, unde a apărut o jurisdicție administrativă paralelă (Germania), aceasta este realizată la fel ca și jurisdicția de drept comun, de magistrați supuși aceluiași statut legal și constituțional.

În România contenciosul administrativ a luat naștere odată cu înființarea, prin legea din 11 februarie 1864, a Consiliului de Stat, parcurgând mai multe etape în dezvoltarea sa. [5, p. 184-186]

Regimul sovietic nu a cunoscut instituția contenciosului administrativ sub nicio formă. Absența contenciosului administrativ în statul sovietic a favorizat dezvoltarea unui regim totalitar, cu un stil de comandă în administrație. Acest fapt nicidecum nu se poate justifica prin lipsa litigiilor dintre administrație și cei administrați sau prin lipsa de abuzuri din partea administrației. Unica îndreptățire, probabil, ar fi că în funcțiile de decizie din administrația publică, în această perioadă, erau numiți, în mod obligatoriu, numai membri ai Partidului Comunist al Uniunii Sovietice, pregătiți în școlile de partid, care nu puteau să „greșească”, devenind, prin urmare, infailibili.

În dezvoltarea instituției contenciosului administrativ din Republica Moldova putem distinge trei etape: prima ține de perioada sovietică; a doua - de anii 1990-2000 și a treia etapă, începând cu anul 2000, care aparține viitorului.

A. Contenciosul administrativ din perioada sovietică. La această perioadă istorică a statului nostru, nu se putea vorbi despre un contencios administrativ propriu-zis, dar actele normative adoptate cu această ocazie au servit drept punct de pornire în dezvoltarea instituției juridice respective.

Având un regim politic sub formă de dictatură, statul sovietic nu a recunoscut mult timp de la înființare dreptul persoanei de a contesta actele sau faptele materiale ale autorităților de stat.

Abia la etapa socialismului dezvoltat, prin Constituția URSS din 1977, s-a acordat pentru prima dată cetățeanului dreptul la petiționare. Astfel, în art. 58 din această Constituție, se scria: „cetățenii URSS au dreptul să facă plângeri împotriva actelor funcționarilor, organelor de stat și obștești. Actele funcționarilor îndeplinite cu încălcarea legii, cu depășirea limitelor împuternicirilor, ce știrbesc drepturile cetățenilor, pot fi atacate în justiție conform legii. Plângerile trebuie să fie soluționate în ordinea și în termenele stabilite de lege”.

Acest drept avea să fie încă timp de zece ani o simplă declarație, până când au fost adoptate, la 30.06.1987, Legea cu privire la modul de atacare în instanța de judecată a actelor ilegale ale persoanelor cu funcție de răspundere, ce lezează drepturile cetățenilor și, la 02.11.1989, Legea cu privire la contestarea în judecată a acțiunilor ilegale ale organelor administrației de stat și ale persoanelor cu funcții de răspundere, ce lezează drepturile cetățenilor. Însă o concepție teoretică a dreptului de petiționare și o practică judiciară consecventă, în această materie, nu s-a dezvoltat

nici după adoptarea legii nominalizate. Chiar dacă legea din 30.06.1987 prevedea că cetățeanul are dreptul să se adreseze instanței judecătorești cu o plângere, dacă consideră că prin acțiunile persoanei cu funcție de răspundere sunt știrbite drepturile sale, nu a fost stabilită și o procedură specială de examinare a unor astfel de cauze.

Un alt aspect al contenciosului din această perioadă este cel limitativ al subiectelor. Ca subiect activ în litigiu putea fi numai cetățeanul URSS, nu și alte persoane (apatrizi, persoane juridice, cetățeni străini), iar ca subiect pasiv – numai persoanele cu funcții de răspundere. Legea indicată spunea: „Pot fi atacate în instanța judecătorească actele, săvârșite în mod individual de către persoanele cu funcții de răspundere în numele lor sau în numele organului pe care îl reprezintă”. De aici și rezultă că puteau fi atacate în judecată numai actele individuale, nu și cele normative, emise în mod unipersonal, nu și de un organ colegial.

Potrivit art. 7, instanța judecătorească, soluționând acțiunea introdusă în fața ei, putea doar să oblige persoana cu funcție de răspundere respectivă să lichideze încălcarea comisă, fără a stabili anumite măsuri pentru neîndeplinirea acestei hotărâri. Împotriva hotărârii instanței judecătorești, numai procurorul putea înainta recurs în supraveghere, prin care se suspenda și executarea hotărârii.

Legile în cauză, fiind unicul cadru legislativ în URSS și în Moldova Sovietică, care a acordat cetățenilor dreptul de a se apăra de abuzurile administrației, au purtat mai mult un caracter formal, dar, cu toate acestea, au fost un pas spre democratizarea societății și o piatră de temelie pentru dezvoltarea instituției contenciosului administrativ la noi în țară.

B. Contenciosul administrativ în anii 1990-2000. Odată cu destrămarea Imperiului Sovietic, Republica Moldova și-a dobândit suveranitatea prin Declarația din 23.06.1990 și independența prin Declarația din 27.08.1991. Ca stat independent, ea și-a ales calea democratică de dezvoltare, având drept obiective de bază instaurarea ordinii de drept, precum și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor ca valori de bază ale societății. Pentru realizarea acestor obiective se cere un cadru legislativ corespunzător și o revoluție în conștiința social-juridică a cetățenilor, care, de asemenea, se poate produce numai ca rezultat al unei activități bine programate de către administrație și care durează în timp. Etapa aceasta de perfecționare a legislației, de reorganizare a mecanismului statal și de reconștientizare a valorilor sociale fundamentale a căpătat denumirea de etapă de tranziție. Este incontestabil faptul că, pentru a avea o guvernare eficientă, care se raportează direct la nivelul de trai al populației, este nevoie de un cadru legislativ prin care să se asigure echitatea socială și responsabilitatea reciprocă între stat și persoană, să satisfacă interesul general al membrilor societății, precum și să organizeze mecanismul de guvernare cel mai reușit pentru societatea dată, ținându-se cont de mai mulți factori: economic, politic, istoric, național, social, cultural etc.

În acest sens, se poate menționa efortul depus de legiuitor de la 1990 încoace, de a perfecționa cadrul legislativ și de a-l aduce în concordanță cu normele și standardele democrațiilor moderne. Ca și în procesul revoluțiilor democratice burgheze, a apărut problema și principiul responsabilității statului în fața particularului, așa și la noi, fie sub influența opiniei publice mondiale, fie sub presiunea forțelor democratice interne, s-a impus cu intensitate reglementarea juridică a răspunderii statului pentru erorile, abuzurile și pagubele aduse particularului prin activitatea ilegală a autorităților publice și a funcționarilor acestora.

O primă formulare a principiului responsabilității administrației în fața particularului a fost consacrată în Legea fundamentală abia în 1994, art. 53: „persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”.

După adoptarea Constituției Republicii Moldova, la 29.07.1994, a fost pregătit și un proiect de lege a contenciosului administrativ, care, fiind prezentat Parlamentului, a fost adoptat în prima lectură, la 16.07.1997. Din considerente neclare, asupra acestui proiect nu s-a mai revenit până în 1999, când, la 02.02.1999, Parlamentul a decis formarea unui grup de lucru pentru definitivarea textului acestei legi. În sfârșit, după ce a parcurs o cale atât de anevoioasă, Legea contenciosului administrativ al Republicii Moldova a fost adoptată definitiv la 10.02.2000.

Din dispozițiile acestei legi rezultă că poate avea calitatea de reclamant orice persoană fizică, fie cetățean al Republicii Moldova, fie cetățean străin sau apatrid.

Reclamantul trebuie să posede condiții juridice, care se pretind de la petiționar, pentru a putea acționa în fața instanței judecătorești. O altă condiție este ca reclamantul să dovedească că a fost vătămat într-un drept sau interes al său recunoscut de lege pe teritoriul Republicii Moldova. O a treia condiție de a înainta o petiție este faptul ca reclamantul să justifice un interes la anularea actului.

Litigiile de contencios administrativ au fost examinate, până la intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ, de către toate instanțele de drept comun, precum și de judecătoriile specializate existente. Această ordine de examinare conținea și anumite neajunsuri, fapt care a fost susținut de necesitatea formării instanțelor specializate de contencios administrativ, fapt ce se invocă prin anumite argumente.

În primul rând, litigiile se nasc ca urmare a vătămării persoanei de către o autoritate publică printr-un act administrativ ilegal sau prin nesoluționarea în termenul prescris a unei cereri referitoare la un drept al său legitim, diferă mult de litigiile penale, civile, de muncă, din cauza dinamismului și transformărilor permanente atât ale raporturilor juridice administrative, cât și ale actelor normative care le reglementează. Acest fapt ne determină să considerăm, că pentru o soluționare obiectivă a litigiilor de contencios administrativ este nevoie de anumiți judecători sau instanțe specializate, care, pe lângă faptul cunoașterii jurisprudenței, trebuie să cunoască: procesul de administrație; competența organelor administrației publice; cerințele față de actele administrative și principiile generale ale administrației publice. Astfel, pentru judecătoria de astăzi, supraîncărcată cu cauze civile, penale și de o altă natură, povara universalizării lui prin includerea în competența sa și a cauzelor de contencios administrativ, va duce doar la scăderea calității examinării acestor cauze.

În al doilea rând, pentru cauzele ce țin de contenciosul administrativ, se cere instituirea unor instanțe judecătorești specializate. În cazul îndeplinirii acestor condiții, vom putea vorbi despre o responsabilitate reală a statului în fața particularului și despre o garanție a respectării drepturilor acestuia din partea organelor administrației.

Contenciosul administrativ este o formă a răspunderii în dreptul administrativ, a răspunderii pe care o poartă administrația în cazul producerii unui prejudiciu particularului prin acte administrative ilegale și o modalitate de asigurare a legalității în administrație.

Întrucât prin acțiunile de contencios administrativ se presupune și restabilirea prejudiciului provocat prin acte administrative ilegale, această formă de răspundere în dreptul administrativ poartă denumirea de răspundere administrativă.

Faptul că legislația prevede măsuri concrete de răspundere a administrației pentru daunele cauzate printr-o rea administrație, impune, în primul rând, o atitudine mult mai serioasă și mai exigentă a funcționarilor publici față de atribuțiile lor, un profesionalism înalt și o năzuință de cunoaștere a actelor juridice prin care se reglementează activitatea lor, necesitatea de perfecționare permanentă a modalităților și procedeele aplicate în administrație, fapt care stimulează emiterea de acte administrative bine chibzuite și legale.

În al doilea rând, consacrarea în legislație a acestei forme de răspundere este o garanție a

restabilirii particularului în dreptul său, vătămat de către o autoritate publică fie printr-un act administrativ ilegal, fie prin nesoluționarea în termenul prescris a unei cereri referitoare la un drept prevăzut de lege.

Instituirea contenciosului administrativ a devenit un imperativ al timpului și orice târăgănare a acestui proces este în defavoarea edificării statului de drept.

Statul de drept presupune respectarea maximă a legislației atât din partea celor ce o adoptă cât și din partea celor ce o execută, din partea cetățenilor. Atât timp cât pentru nerespectarea din partea persoanelor este stabilită de către stat o răspundere amplă, iar răspunderea celor chemați să organizeze executarea și să execute legea rămâne a fi destul de sofisticată, nu putem recunoaște existența statului de drept. [3, p. 119-125]

C. Contenciosul administrativ consacrat în Legea nr. 793 din 10.02.2000. Prin contencios administrativ se înțelege activitatea de soluționare de către instanțele judecătorești specializate, prevăzute de către lege, a conflictelor în care, cel puțin, una dintre părți este o autoritate publică, un funcționar al acesteia ori un serviciu public, conflicte născute din acte administrative ilegale ori din refuzul rezolvării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV, adoptată la 10.02.2000, este prima reglementare în legislația noastră, în materie de contencios administrativ, care consacră un regim juridic adecvat instituției în cauză.

Legea nominalizată tratează scopul de bază al instituției contenciosului administrativ: „Contenciosul administrativ, ca instituție juridică, are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea și disciplinarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept”. [4] Contenciosul, instituit prin această lege, este un contencios de plină jurisdicție, adică instanțele de contencios administrativ sunt în drept fie să anuleze actul administrativ, în totalitate sau în parte, fie să oblige autoritatea publică la eliberarea unui anumit act sau la plata despăgubirii: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Funcționarea statului de drept implică, printre altele, instituirea dreptului instanțelor judecătorești de a-i apăra pe particulari - persoane fizice sau juridice, împotriva eventualelor abuzuri ale autorităților publice. Pentru că „nu există stat de drept acolo, unde statul și administrația sa, ei înșiși, nu sunt supuși dreptului”.

Conform art. 53, alin. (1) al Constituției Republicii Moldova, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. [2] Anume această prevedere constituțională și constituie suportul legal al contenciosului administrativ în Republica Moldova.

Noțiunea contenciosului administrativ are o sferă mai largă sau mai restrânsă, după cum cuprinde totalitatea litigiilor juridice dintre administrația publică și administrați sau numai o parte din acestea și anume cele ce se soluționează de anumite instanțe de judecată, potrivit unor reglementări juridice și a unor principii de drept public. Atât în accepția generală, cât și în cea restrânsă, noțiunea contenciosului administrativ are un sens material și unul formal, organizatoric.

În sens material, contenciosul administrativ din Republica Moldova privește litigiile juridice, în care, cel puțin, una dintre părți este o autoritate publică sau un funcționar public, generat fie de un act administrativ, fie de nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege. Regimul juridic care li se aplică în rezolvare este un regim juridic admi-

nistrativ reglementat de Legea cu privire la contenciosul administrativ.

În sens formal, instituția contenciosului administrativ relevă caracterul practic de organizare a rezolvării litigiilor juridice dintre administrația de stat și administrați, în condițiile aplicării regimului juridic administrativ. Cel de-al doilea sens al noțiunii contenciosului administrativ a fost adeseori utilizat pentru a desemna numai litigiile care apar în legătură cu anumite acte juridice ale administrației publice – actele administrative propriu-zise – sau actele administrative de autoritate, soluționate de anumite instanțe judecătorești competente.

În sens formal, organele competente să rezolve respectivele litigii sunt următoarele:

- judecătoriile;
- Curtea de Apel;
- Curtea Supremă de Justiție. [4]

Noțiunea de contencios administrativ poate fi concepută în două aspecte:

- ca instituție juridică;
- ca un sistem de instanțe jurisdicționale specializate. [1, p. 39]

Contenciosul administrativ ca instituție juridică constă dintr-un ansamblu de norme de drept administrativ, prin care se stabilește o nouă formă de răspundere administrativă – răspunderea suportată de o autoritate publică pentru vătămarea unei persoane într-un drept al său recunoscut de lege, printr-un act administrativ ilegal, prin refuzul de a rezolva sau nerezolvarea în termenele prescrise de lege a unei cereri referitoare la un drept subiectiv.

În sensul de instanțe judecătorești specializate, contenciosul administrativ presupune acel mecanism prin care se asigură repunerea în drepturi a persoanei vătămate într-un drept al său legitim de o autoritate publică.

Prin cuvântul contencios nu înțelegem o instanță, ci rezolvarea unui litigiu, iar contenciosul administrativ este rezolvarea unor litigii speciale, în care administrația este parte sau care sunt cu privire la dreptul public.

Precum dreptul civil reprezintă partea materială a procesului civil, la fel și instituirea procedurii administrative exprimată prin contencios administrativ, este partea procesuală a dreptului administrativ.

Instanța de contencios administrativ este în drept să se pronunțe, în limitele competenței sale, asupra legalității actului sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat. Acțiunea în anularea actului administrativ poate fi introdusă, de regulă, în baza Legii contenciosului administrativ din Republica Moldova – care reprezintă dreptul comun în materie de contencios administrativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Belecciu Șt., „Contenciosul administrativ”, Chișinău, 2003.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată în data de 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
3. Iovănaș I., „Drept administrativ”, vol. II, Arad, 1997.
4. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. ed. Spec. din 03.10.2006.
5. Orlov M., „Drept administrativ”, Chișinău, 2001.

Recenzent: Silvia GORIUC, doctor, conferențiar universitar

MECANISME INTERNAȚIONALE DE PROTECȚIE A DREPTURILOR BENEFICIARILOR DE PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ

Angela BULIGA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The insecurity and dangers that results from armed conflicts, as well as, terrorist attacks, political or religious persecution, make the peaceful population from the regions exposed to danger to wander the way in order to save their lives or freedom. Under these circumstances, the international community is constantly developing mechanism and tools to solve the problems of these categories of population by creating a common system of humanitarian international protection designed to provide an area of freedom, security and justice.

Keywords: beneficiary, international protection, refugee, stateless person, asylum seeker, foreigner, UN Convention.

De-a lungul evoluției istorice a omenirii, pentru anumite categorii de populație deplasările au reprezentat consecința conflictelor militare, a persecuțiilor religioase și politice, a problemelor economice, a evadării din calea pericolelor.

La începutul sec. al XX-lea, problema protecției internaționale a anumitor categorii de populație a devenit una de interes pentru comunitatea internațională, oferindu-le asistență și protecție. [18] În prezent, protecția persoanelor refugiate este o expresie a solidarității, responsabilitatea fiind asumată de state. [4]

Persoanele care solicită protecție internațională sunt tratate prin prisma dreptului internațional umanitar și include următoarele categorii de persoane: [22]

1. Apatrizii UNHCR definește „apatridul” ca fiind „o persoană care nu este considerată ca aparținând niciunui stat (apatrizi de drept); sau o persoană care nu se bucură de drepturile fundamentale acordate altor cetățeni în propriul stat de domiciliu” (apatrizi de fapt). [15]

Conform dicționarului juridic „apatrid este persoana care nu are cetățenia nici a unui stat”, [19] iar legea Republicii Italiene susține că „apatrizii sunt persoanele pe care nici un stat nu le consideră, conform propriilor legi, cetățenii săi”. [20] Potrivit unei rezoluții a Institutului de Drept Internațional din 1936, apatridul este „individul care nu este considerat de niciun stat ca având naționalitatea sa”. [3]

Reieșind din definițiile prenotate, conchidem că apatrizii sunt limitați în drepturi în raport cu alte categorii de beneficiari de protecție internațională, ei sunt limitați în dreptul de a beneficia de drepturile politice și civile, nu se bucură de protecția diplomatică a vreunui stat și pot deveni victime ale anumitor discriminări sau expulzări abuzive. [3 p. 221] Spre deosebire de celelalte grupuri, este posibil, ca aceste persoane să nu fi părăsit niciodată locul în care s-au născut.

Cooperarea internațională este îndreptată spre reducerea cazurilor de apatridie, prin eliminarea cauzelor care conduc la astfel de situații, precum și la asigurarea statutului juridic al apatridului. În acest sens, ONU a elaborat și a adoptat un set de acte legislative, precum: Convenția

cu privire la statutul apatrizilor din 1954, în vigoare din 1960, Convenția cu privire la reducerea cazurilor de apatridie, în vigoare în 1975. Principalele prevederi ale convențiilor se rezumă la aceea că statele contractante vor acorda apatrizilor același tratament de care beneficiază străinii pe teritoriul său, dacă un regim mai favorabil nu este prevăzut de însăși Convenția. [3 p. 222]

2. Refugiat Conform Convenției de la Geneva privind statutul refugiaților din 28.07.1951: „Un refugiat este o persoană care datorită unei temeri bine întemeiate de persecuție din cauza rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un grup social sau opiniei politice, se află în afara statului a cărei cetățenie o deține și nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să se pună sub protecția respectivului stat”. [15]

Statutul juridic al refugiaților este reglementat de 2 instrumente juridice: „Convenția privind statutul refugiaților” din 1951 și „Protocolul asupra refugiaților” din 1967, adițional Convenției din 1951. Statutul juridic al refugiaților cuprinde 2 categorii de probleme:

Protecția privește acordarea de către statul primitor a unor drepturi, concretizate în dreptul de intrare pe teritoriul său, dreptul de ședere, care implică o sumă de drepturi și obligații similare statutului străinilor, dar cu elemente ale unei situații privilegiate, în special, în domeniul social, având în vedere că refugiații sunt lipsiți de protecția altui stat, precum și de dreptul de a nu fi returnați fără voia lor statului de origine chiar dacă sunt expulzați.

Asistența se referă la măsuri de susținere a refugiaților care implică sprijin material, financiar, asistență socială, locuințe etc. care să facă posibilă și convenabilă șederea pe teritoriul statului primitor. [13, p.110]

Statutul de refugiat se acordă întotdeauna în mod individual și numai dacă se constată că motivele invocate sunt temeinice. Motivele părăsirii țării de origine pot fi: opresiune; persecuție; amenințarea vieții sau libertății; sărăcie chinuitoare; război sau lupte civile; dezastre naturale (cutremure, inundații, secetă, foamete).

3. Solicitant de azil. În viziunea UNHCR „Solicitant de azil este persoana care a solicitat statutul de refugiat și care așteaptă ca cererea de azil să fie soluționată prin acceptare sau respingere”. [15]

Dicționarul termenilor juridici dă următoarea definiție: „Solicitant de azil este orice străin care a prezentat o cerere de azil în sensul Convenției, cerere asupra careia nu s-a luat o decizie definitivă”. [21]

Analiza amplă a legislațiilor în materie de azil duce la următoarele concluzii: solicitant de azil poate fi orice persoană care se salvează de persecuții pe motive politice, sociale, iar statele stabilesc principiile și ordinea de acordare a azilului; nu pot beneficia de dreptul de azil persoanele care au comis crime împotriva umanității, infracțiuni penale prevăzute în dreptul internațional; acordarea azilului presupune acordarea autorizării de intrare pe teritoriul statului, limitarea expulzării și interzicerea extrădării. [3, p.227]

Potrivit documentelor internaționale azilul constituie un act pașnic și umanitar și nu poate fi considerat un act inamic față de un stat.

În literatura de specialitate este recunoscut caracterul politic al azilului, însă fără a face vreo clasificare, de aceea se vor distinge azil politic teritorial și azil politic diplomatic. Diferența dintre azilul politic teritorial și azilul politic diplomatic se referă la teritoriul de jurisdicție.

Azilul politic teritorial se acordă persoanelor care au intrat în mod legal pe teritoriul statului căruia i se solicită azilul. Prin acordarea azilului teritorial statul de primire poate prevedea următoarele drepturi specifice pentru azilant: dreptul de acces pe teritoriu, de rămânere pe teritoriu, de a nu fi expulzat, de a nu fi extrădat, de a nu fi judecat, pedepsit și de a nu i se retrage exercitarea libertății. Acest tip de azil se acordă solicitanților care se prezintă la frontieră pentru a fi protejați împotriva statului de origine.

Azilul politic diplomatic este acordat și garantat persoanelor, care intră în „legații” și este cunoscut sub denumirea de azil extrateritorial. [1, p. 202-203]

4. Străin. Potrivit Dicționarului politic, „străin este orice individ ce nu posedă naționalitatea statului în care se găsește”, [17] iar din perspectiva jurisprudenței, noțiunea de „străin” se referă la orice subiect îndepărtat de un stat determinat luat drept referință.

În principiu, străinii beneficiază de majoritatea drepturilor de care se bucură cetățenii unui stat, cu excepția drepturilor politice și dreptului de a ocupa funcții publice. Străinii nu sunt ținuti însă de aceleași obligații pe care le au cetățenii statului, de exemplu, cum ar fi satisfacerea serviciului militar. [5, p. 63]

Practica internațională relevă existența următoarelor regimuri juridice aplicabile străinilor:

- regimul național, în temeiul căruia străinilor le sunt acordate aceleași drepturi sociale, economice, culturale și civile ca și propriilor cetățeni. În practică, o echivalare deplină în drepturi nu are loc. De exemplu, ei nu pot beneficia de drepturile politice;

- regimul special, prin care statul acordă străinilor anumite drepturi prevăzute de legislație sau convențiile internaționale la care este parte;

- regimul clauzei națiunii celei mai favorizate – străinii dintr-un stat pot beneficia de tratamentul cel mai favorabil acordat de stat străinilor din alte state pe bază convențională. Regimul dat se stabilește în baza principiului reciprocității. [3, p. 223]

5. Protecție temporară. În anumite cazuri, statele acordă „protecție temporară” atunci când sistemele obișnuite de azil riscă să fie copleșite de un influx neașteptat de persoane, așa cum s-a întâmplat în timpul conflictelor din Iugoslavia din anii 1990. În astfel de cazuri, persoanele pot fi acceptate de urgență pe teritoriul unor state sigure, dar fără garanția azilului. [15]

6. Persoană cu protecție subsidiară este considerat străinul căruia i se acordă forma de protecție în baza altor motive decât cele prevăzute în Convenția din 1951. Protecția subsidiară poate fi acordată străinului care nu întrunește condițiile pentru recunoașterea statutului de refugiat și cu privire la care există motive întemeiate să se considere că, în cazul returnării în țara de origine, va fi supus unui risc serios (condamnarea la pedeapsa cu moartea ori executarea unei altfel de pedepse, tortura, tratamente sau pedepse inumane ori degradante sau o amenințare serioasă, ca urmare a violenței generalizate în situații de conflict armat intern sau internațional, dacă solicitantul face parte din populația civilă) și care nu poate sau datorită acestui risc nu dorește protecția acestei țări.

7. Persoană care beneficiază de tolerare. Străinul care nu mai are drept de ședere pe teritoriul unei țări, dar care, din motive obiective, nu poate părăsi teritoriul acelei țări. [21]

Beneficiarii de o anumită formă de protecție internațională cad sub incidența următoarelor mecanisme internaționale, care îi protejează și le asigură respectarea drepturilor fundamentale:

Convenția cu privire la statutul refugiaților, adoptată la 28 iulie 1951, la Geneva în vigoare din 22 aprilie 1954. Scopul Convenției este definirea clară a categoriilor de persoane considerate refugiate, a statutului juridic al acestora, a drepturilor și libertăților de care aceștia se bucură în țara de azil și angajamentele statelor-părți ale Convenției de a respecta prevederile Convenției. [11]

Convenția definește și delimitează calitatea de refugiat prin prisma a trei categorii de clauze: clauze de includere; clauze de încetare și clauze de excludere. [5, p. 30]

1. Clauzele de includere enunță criterii pozitive pe baza cărora se determină statutul de refugiat și includ refugiații și refugiații statutari.

2. Clauzele de încetare a Convenției, conform cărora o persoană refugiată încetează a mai avea statutul de refugiat: repunerea voluntară sub protecția statului-gazdă, redobândirea voluntară a cetățeniei, dobândirea unei noi cetățenii, reîntoarcerea voluntară în țara de origine,

lipsa sau consumarea motivelor pentru care a dobândit statutul de refugiat.

3. Clauzele de excludere se referă la persoanele care, deși întrunesc condițiile obținerii statutului de refugiat, sunt excluse de la acordarea statutului de refugiat. În această categorie se includ persoanele care deja beneficiază de protecție sau asistență din partea Națiunilor Unite, persoane care nu sunt considerate de a avea nevoie de protecție internațională și persoane ce nu sunt considerate a merita protecție internațională. Conform Convenției persoanele care nu merită protecție internațională sunt: infractorii de drept comun și infractorii politici. [11]

Principiile fundamentale pe care se bazează Convenția sunt: principiul non-refoulement (ne-returnării), principiul nediscriminării, principiul unității familiei.

Principiul nereturnării (non-refoulement) este unul fundamental, fiind prevăzut în art. 33 (1) al Convenției și constă în obligativitatea statului de a nu returna refugiatul în țara unde acesta riscă să fie supus persecuției și torturii. Principiul nereturnării este unul fundamental, de la care nu se poate deroga, el interzice statelor-părți la Convenție de a reîntoarce forțat refugiatul în țara de origine. Astfel, se menționează că „niciun stat nu va expulza sau returna în niciun fel un refugiat spre frontierele unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică”.

Principiul non-refoulement a servit drept instrument pentru celelalte reglementări, fiind consemnat în: Convenția Împotriva Torturii și a altor Tratamente sau Pedepse Crude, Inumane sau Degradante (CAT), aprobată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1984 (rezoluția 39/46); [6] Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (ICCPR) [14] care, deși nu stipulează expres principiul non-refoulement, dar art. 7 interzice tortura și produce efecte similare celor ale art. 3 din CAT.

Principiul non-refoulement este acoperit parțial și de art. 3 al Convenției europene a drepturilor omului, care interzice tratamentul inuman sau degradant, precum și tortura. Comisia Europeană analizează, de asemenea, răspunderea acelor state care deportează, extrădează sau expulzează o persoană într-o țară unde aceasta se confruntă cu asemenea condiții. [10]

Principiul nediscriminării este consacrat în art. 3 din Convenția din 1951: „Statele contractante vor aplica dispozițiile acestei Convenții refugiaților fără discriminare de rasă, religie sau țară de origine.” Prin discriminare în sensul acestei prevederi înțelegem o diferențiere restrictivă de drepturi pentru o parte a populației unei țări. Acest principiu are scopul de a elimina discriminarea refugiaților în două cazuri, și anume: în perioada examinării cererii de solicitare a statutului de refugiat și după acordarea statutului de refugiat. [10]

Principiul unității familiei se conține în Actul final al Conferinței de la Geneva din 1951 care spune că: „Recomandă guvernelor să ia măsurile necesare pentru protecția familiei refugiatului, în special, cu privire la asigurarea menținerii unității familiei refugiatului, îndeosebi în cazurile în care capul familiei a îndeplinit condițiile necesare pentru a fi admis într-o anumită țară”.

De asemenea în art. 31 al Convenției se prevede că „niciun fel de pedeapsă nu poate fi dispusă împotriva unui refugiat din cauza intrării ilegale în statul-gazdă, dacă acesta vine direct dintr-un teritoriu unde viața îi este pusă în pericol și dacă se prezintă fără întârziere în fața autorităților din statul-gazdă”. [11]

Convenția ONU din 1951 privind refugiații nu menționează termenul de azil, deoarece această instituție ține de competența exclusivă a statelor. Aceasta se explică în cadrul relațiilor internaționale unde doar statele sunt subiecte ale dreptului internațional, în timp ce refugiații și solicitanții de azil nu sunt subiecți de drept internațional. [18]

Convenția cu privire la statutul apatrizilor, semnată la 28 septembrie 1954 la New York, în vigoare din 6 iunie 1960. Cu referință la definirea conceptului de „apatrid” în Convenție se prevede: „Persoanele care nu sunt considerate cetățeni ai niciunui stat”, [10] iar în ceea ce privește

azilanții, se pornește de la definiția larg acceptată în doctrină „persoana căreia i se acordă azilul, în condițiile prevăzute de instrumentele juridice internaționale și de actele normative interne, fiind beneficiarul tuturor drepturilor și obligațiilor legate de această calitate”. Principalele prevederi ale Convenției cu privire la statutul apatrizilor din 1954 se reduc la aceea că statele contractante le vor acorda apatrizilor același tratament de care beneficiază străinii pe teritoriul său, dacă un regim mai favorabil nu este prevăzut de însăși Convenție și Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie, adoptată la New York la 30 august 1961. [7]

Protocolul privind statutul refugiaților încheiat la New York la 31 ianuarie 1967. Statutul juridic al refugiaților este reglementat de 2 instrumente juridice: Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și Protocolul asupra refugiaților din 1967, adițional Convenției din 1951. [16] Statutul juridic al refugiaților cuprinde 2 categorii de probleme: Protecția care privește acordarea de către statul primitor a unor drepturi, concretizate în dreptul de intrare pe teritoriul său, dreptul de ședere, care implică o sumă de drepturi și obligații similare statutului străinilor, dar cu elemente ale unei situații privilegiate, în special, în domeniul social, având în vedere că refugiații sunt lipsiți de protecția altui stat, precum și de dreptul de a nu fi returnați fără voia lor statului de origine, chiar dacă sunt expulzați; Asistența se referă la măsuri ajutătoare a refugiaților care implică sprijinul material, financiar, asistență socială, locuințe etc. care să facă posibilă și convenabilă șederea pe teritoriul statului primitor. [18]

Deși Convențiile sunt orientate spre forme de protecție internațională a persoanelor, între statutul de refugiat și dispozițiile privind azilul nu se poate pune semnul egalității. Dreptul de azil este reglementat atât în unele norme de drept internațional cât și la nivelul dreptului intern, în constituții și în alte acte legislative. Din punct de vedere istoric, dreptul de azil a fost reglementat anterior statutului de refugiat. Din punct de vedere juridic, atât acordarea statutului de refugiat cât și acordarea statutului de azilant sunt de competența statului de primire care-și exercită în acest fel suveranitatea.

Similitudinea între dreptul refugiaților și azilanților rezidă în acordarea unor forme de protecție a străinilor persecutați pentru opiniile, credințele sau apartenența lor politică ori apartenența lor la un grup, fiind discriminați pe criterii de rasă, religie, naționalitate, urmăriți din aceste motive sau pentru că au săvârșit infracțiuni politice. Beneficiarul unei forme de protecție internațională nu poate fi expulzat. [18]

O serie de reglementări, care se referă la protecția internațională a persoanelor, au fost adoptate și la nivel regional, dintre care cele mai importante sunt:

Convenția Organizației Unității Africane din 1969 privind anumite aspecte ale problemei refugiaților în Africa, adoptată la 10 septembrie 1969 la Addis Ababa. Dispozițiile textului regional African statuează obligația statelor de a primi și de a ocroti refugiații indiferent că sunt sau nu state-semnatare ale Convenției din 1969. [9]

Declarația de la Cartagena din 1984 privind refugiații din America Latină. [2] În textul Declarației, pe plan regional, se recomandă ca definiția sau conceptul refugiatului să conțină, pe lângă elementele cuprinse în Convenția ONU și Protocolul aferent, inclusiv pe solicitanții care și-au părăsit țările de origine datorită faptului că viețile, siguranța sau libertatea le-au fost amenințate de violența generalizată, agresiunea străină, conflictele interne, violările masive ale drepturilor omului sau de alte circumstanțe care au destabilizat în mod grav ordinea publică din statul de proveniență. Aceste instrumente vizează nemijlocit persoanele care se află sub protecție internațională. Ele definesc conceptele de refugiat și de solicitant de azil, reglementează statutul juridic al acestora, denumesc categoriile de persoane care cad sub incidența acestor convenții și persoanele care sunt excluse din posibilitatea de a obține acest statut. Toate convențiile internaționale și regionale au la bază principiile prevăzute în art. 33 al Convenției de

la Geneva din 1951, și anume Interdicția de expulzare și returnare, principii care stau și la baza Dreptului internațional al refugiatului.

Convenția europeană cu privire la extrădare, adoptată la Paris la 13 decembrie 1957. Aceasta stabilește obligația statelor-părți la Convenție de a extrăda. În art. 2 se stipulează că „părțile contractante se angajează sa-și predea reciproc, potrivit regulilor și în condiții determinate, persoanele care sunt urmărite pentru o infracțiune sau căutate în vederea executării unei pedepse sau a unei măsuri de siguranță de către autoritățile judiciare ale părții solicitante.” În acest mod, vor da loc la extrădare faptele pedepsite de legile părții solicitante și ale părții solicitate cu o pedeapsă privativă de libertate sau cu o măsură de siguranță privativă de libertate de, cel puțin, un an sau cu o pedeapsă mai severă. Potrivit prevederilor Convenției, când pe teritoriul părții solicitante a intervenit o condamnare la o pedeapsă ori când s-a aplicat o măsură de siguranță, sancțiunea pronunțată va trebui să fie de o durată de, cel puțin, 4 luni. [8]

În prezent, regimul internațional de protecție se confruntă cu noi provocări. În contextul intensificării proceselor migraționiste este iminentă necesitatea identificării unor mecanisme clare de delimitare a persoanelor care necesită o anumită formă de protecție internațională și delimitarea acstora de acei care nu merită o asemenea protecție. Este necesară adoptarea unor reglementări comunitare solide în delimitarea categoriilor de beneficiari de protecție internațională, formele de protecție și asistență puse la dispoziție, precum și adoptarea unui tratament nediscriminatoriu pentru asigurarea drepturilor fundamentale ale omului.

BIBLIOGRAFIE

1. BURIAN, Alexandru coord. „Drept internațional public”, ediția a III-a, revăzută și adăugită, Chișinău 2009, 652 p.
2. Asistenta persoanelor refugiate. Aspecte teoretice și practice. Efecte psihosociale ale refugului. Serviciul lezuiților pentru Refugiații din România.
3. BALAN, Oleg; SERBENCO, Eduard. Drept internațional public, vol. I, Chișinău, Tipografia „Reclama”, 2001.
4. Buletin informativ, Direcția Refugiați, Biroul de Migrație și Azil, Ministerul Afacerilor Interne, 2012.
5. BURIAN, Cristina „Fenomenul migrației și statutul juridic al străinului în dreptul internațional public”, Chișinău, 2010, 191 p.
6. Convenția împotriva formelor de tratament sau pedepselor crude, inumane sau degradante aprobată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 10 decembrie 1984 (rezoluția 39/46). http://www.onuinfo.ro/documente_fundamentale/instrumente_internationale/conventie_impotriva_pedepselor_inumane/ (accesat la 25.03.2017).
7. Convenția din 1961 privind reducerea cazurilor de apatridie <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/pdf/resurse/conventii/conventiile-privind-apatridia/legea-nr361-pentru-aderarea-romaniei-la-conventia-privind-reducerea-cazurilor-de-apatridie-din-1961-include-textul-conventiei-in-romana.html> (accesat la 13.03.2017).
8. Convenția europeană cu privire la extrădare, adoptată la Paris la 13.12.1957.
9. Convenția Organizației Unității Africane din 1969 privind anumite aspecte ale problemei refugiaților în Africa.
10. Convenția privind apatridia din 1954 <http://www.unhcr.org/3bbb25729.html>
11. Convenția privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951 <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/pdf/resurse/conventii/conventia-privind-statutul-refugiatilor/conventiei-din-1951.html> (accesat la 24.03.2017).
12. Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la 28.07.1951, la Geneva <http://www.>

onuinfo.ro/documente_fundamentale/instrumente_internationale/conventia_privind_statutul_refugiatilor/ (accesat la 14.04.2017).

13. CREȚU, Vasile „Drept internațional public”, Ediția a IV-a, Editura Fundației România de Măine, București, 2006, 344 p.

14. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/international-refugee-law/international-covenant-on-economic-social-and-cultural-rights-1966.html> (accesat la 25.03.2017).

15. Protecția refugiaților și UNHCR, <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/pdf/despre-noi/protectia-refugiatilor-si-unhcr.html> (accesat la 02.04.2017).

16. Protocol privind statutul refugiaților. <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/pdf/resurse/conventii/conventia-privind-statutul-refugiatilor/protocolul-din-1967.htm> (accesat la 22.03.2017).

17. TAMAȘ, Sergiu. „Dicționar politic: instituțiile democrației și cultura civică”. Editura Șansa, București, 1996, 415 p.

18. VEREGATI, Cristina. „Aspecte ale problemei refugiaților în cadrul juridic intern și internațional. Autoreferatul tezei de doctorat, 2009.

19. http://www.advocate.ro/cabinet_avocat_cuvant_Apatrid (accesat la 04.04.2017).

20. <http://www.caritas.vr.it/cittimm%20opuscolo%20rumeno%20web%20new.pdf> (accesat la 11.03.2017).

21. <http://www.europeana.ro/index.php/2011/01/04/resortisant-al-unei-tari-terte/> (accesat la 05.04.2017).

22. <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/pe-cine-ajutam.html> (accesat la 29.03.2017).

Recenzent: Silvia GORIUC, doctor în drept, conferențiar universitar

ATELIERUL nr. 4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

ROLUL TURISMULUI RURAL ÎN DEZVOLTAREA REGIONALĂ

Tatiana TOFAN,
doctor în economie,
conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Rural tourism, agro-tourism, ecotourism and sustainable tourism are effective tools for the economies in transition. Overall, tourism acts as a stimulator factor of the global economic system, which is of great importance in the structure of the economic mechanism and an active role in the development and modernization of a country economy. As well, rural tourism has an impact on the global strategy of socio-economic development of the country, at the branch level as well as locally. This article describes the role of rural tourism in regional development of a locality, region, country.

Keywords: *tourism, rural tourism, rural, agro-tourism, ecotourism.*

Începând cu anii 70 ai secolului trecut, în Europa a început să se practice fie spontan, fie organizat, activitatea turistică în mediul rural.

Turismul rural, prin conținutul și trăsăturile sale, reprezintă o ramură distinctă în economia unei țări, iar prin valorificarea eficientă și durabilă a resurselor turistice, aportul valutar, ponderea în PIB, realizarea valorii adăugate, efectul de antrenare, de stimulare a producției în alte domenii, ocuparea forței de muncă etc. se constituie ca o activitate prioritară, de interes național.

Așadar turismul rural are efecte asupra strategiei globale de dezvoltare economico-socială a țării, la nivel de ramură, precum și la nivel local.

Dimensiunea fenomenului turistic în spațiul rural este determinat de existența a două motivații: pe de o parte, este vorba de relansarea și dezvoltarea domeniului rural, iar pe de altă parte, de o formă de turism de masă tradițional, care are ca scop să vină în sprijinul unor categorii variate de turiști.

Turismul rural, agroturismul, ecoturismul și turismul durabil sunt instrumente eficiente pentru economiile în tranziție, ce abordează cele trei obiective ale dezvoltării durabile: [1, p. 45]

1. *Abordarea economică* se bazează pe conceptul fluxului maxim de venit ce poate fi generat prin menținerea rezervei de capital, care a produs aceste beneficii.

2. *Abordarea ecologică* ce este axată pe stabilitatea biologică și fizică a sistemelor. De o importanță deosebită este viabilitatea subsistemelor care sunt esențiale pentru stabilitatea globală a întregului sistem. Un aspect fundamental este reprezentat de protecția diversității biologice.

3. *Abordarea socioculturală* caută să mențină stabilitatea sistemelor sociale și culturale, inclusiv prin reducerea conflictelor distructive.

Dezvoltarea antreprenoriatului rural, inclusiv a turismului rural, în baza cunoștințelor manageriale și tehnologiilor nonpoluante în armonie cu principiile dezvoltării durabile va deveni o resursă bănească pentru locuitorii satelor, asigurându-le un trai decent și un loc de muncă, ceea ce va conduce la dezvoltarea localităților rurale, crearea condițiilor de trai în mediul rural, cum sunt drumurile, apeductele, sanitația, gazoductele etc.

Pentru dezvoltarea turismului rural se impune o schimbare de mentalitate și viziune, și anume, că este necesar a se valorifica și lansa noi produse turistice de calitate, cu specific național și local, diversificate, contribuind, astfel, la transformări ce se vor manifesta prin amenajarea și construcția de locuințe, modernizarea căilor de acces și a serviciilor publice etc., îmbogățind peisajul geografic rural. În acest context se impune, totodată, vocația ecologică a turismului prin măsurile de protejare și conservare a mediului, a valorilor fundamentale ale existenței umane. În acest scop, turismului ecologic și durabil îi revine un rol deosebit pentru prezentul nostru și viitorul generațiilor. La general, turismul acționează ca un factor stimulator al sistemului economic global, care are o mare importanță în structura mecanismului economic și un rol activ în procesul de dezvoltare și modernizare a economiei unei țări. [4, p. 23]

Între prioritățile politicii în domeniul turismului din țările Uniunii Europene, pe lângă cele instituționale și a relațiilor cu sectorul privat, cum sunt coordonarea interministerială a turismului, colaborarea cu autoritățile locale, funcționarea organismelor de consultare din industria turistică și administrația publică la nivel central și local, promovarea parteneriatului financiar etc., se regăsesc atât calitatea mediului cât și planificarea dezvoltării. În acest sens se pune accent pe transformarea turismului într-o activitate durabilă, protejarea ecosistemelor vulnerabile, protejarea valorilor culturale, toate aceste priorități încadrându-se în conceptul general de dezvoltare durabilă a economiei în general și a turismului, în special. [2, p. 113]

În Programul de Acțiune XXI al Summitu-lui de la Rio de Janeiro se stipulează rolul specific pe care turismul și călătoriile îl pot juca în dezvoltarea durabilă a turismului și protejarea mediului natural, economic, sociocultural și a resurselor turistice ale acestuia.

La fel, în acest Program, în capitolul „Domeniul prioritar IV”, se menționează, că la planificarea unui turism durabil se evidențiază responsabilitățile autorităților locale, cărora li se atribuie un rol important în planificarea și valorificarea resurselor turistice, de dezvoltare și amenajarea turistică, de dezvoltarea echipamentelor turistice și a infrastructurii generale, dar și în prevenirea conflictelor dintre turism și mediul înconjurător, turism și populația locală. În capitolul „Domeniul prioritar VI”, din același program, se evidențiază necesitatea participării la activitatea de turism a tuturor categoriilor sociale ale comunității locale în acord cu identitatea lor culturală, realizându-se, în acest scop, programe de formare și de integrare în turism sau servicii conexe acestuia. [3,p.56]

În planificarea și dezvoltarea turismului local, autoritățile au un rol hotărâtor și mai ales, atunci când în localitate turismul apare ca un domeniu nou de activitate, chiar dacă sectorul privat este preponderent în dezvoltarea acestuia, a echipamentelor și serviciilor.

La rândul lor, autoritățile centrale armonizează politicile de dezvoltare economică durabilă, regionale cu cele naționale, dar intervin și prin elaborarea împreună cu factorii decizionali locali a strategiilor de dezvoltare economico-socială regională locală. Dar acestea sprijină dezvoltarea locală și prin unele măsuri economice directe pentru localizarea și dezvoltarea unor activități în spațiul rural sau dotarea acestuia cu anumite utilități.

În Republica Moldova dezvoltarea durabilă constituie o preocupare actuală pentru comunitățile rurale, iar obiectivele și acțiunile majore de dezvoltare durabilă a economiei și turismului trebuie să fie racordate la cerințele Uniunii Europene, în scopul integrării mai rapide în această comunitate.

BIBLIOGRAFIE

1. NEAȘCU, N. Turismul și dezvoltarea durabilă. Ed.: Expert, București, 2000, p. 45.
2. NISTOREANU, P., GHEREȘ, M. (coordonatori) Turism rural. Ed.: C. H. Beck, București, 2000, p. 113.
3. STĂNCIULESCU, G. ș. a. Managementul turismului durabil în țările riverane Mării Negre. Ed.: All Beck, București, 2000, p. 56.
4. ȚIGU, G. Etica afacerilor în turism. Ed.: Uranus, București, 2003, p. 23.

MANAGEMENTUL SISTEMELOR INFORMAȚIONALE MEDICALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Emil CEBAN,
doctor habilitat, profesor universitar,
prorector, Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”,
master în științe economice

Pavel BANOV,
asistent universitar,
Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”

SUMMARY

The implementation with success of the clinical information systems modify the activity of personnel, but create opportunities for improve the quality in the caring process of patients. Clinic informational systems are not used fully because the impossibility of creating a system, which would allow doctors to administer the treatment with computer application. In addition, the electronic prescriptions within the clinical information system, significantly increases patient's medication safety.

Keywords: *clinical information systems, public administration, effective medical management.*

Societatea informațională este o formă nouă, perfectă și contemporană, în care accesul egal la informație, în corelație cu o infrastructură informațională și de comunicații, contribuie la dezvoltarea social-economică durabilă, ameliorarea calității vieții și integrarea informațională globală. Practica mondială demonstrează impactul pozitiv al utilizării tehnologiilor informaționale în dezvoltarea societății contemporane, extinderea și diversificarea accesului populației la informație și la serviciile publice de o înaltă calitate în toate domeniile activității umane: învățământ, asigurarea ordinii publice, economie, mass-media și, nu în ultimul rând, în sectorul medical. Politica de edificare a societății informaționale în Republica Moldova este parte integrantă a politicii statului și conține prevederi referitoare la obiectivele strategice, suportul statului în dezvoltarea infrastructurii informaționale și de comunicații, în eficientizarea activității de guvernare [1, p. 68].

Sănătatea constituie valoarea cea mai de preț și componenta indispensabilă a dezvoltării și prosperării sociale și reprezintă unul dintre principalii indicatori ai calității vieții și factorul primordial în politica oricărui stat. Obiectivele de bază ale sistemului de sănătate sunt ameliorarea nivelului de sănătate, oferirea unei protecții mai sigure populației față de riscurile sociale și financiare, acordarea posibilităților egale cetățenilor de a beneficia de servicii medicale și sporirea satisfacției consumatorilor [7, p. 70].

Actualmente, la nivel global se recunoaște importanța investițiilor în tehnologiile informaționale medicale pentru a îmbunătăți calitatea și a reduce costurile serviciilor medicale. Sistemul Informațional Medical Integrat (SIMI) asigură exactitatea și oportunitatea proceselor decizionale la nivel central, regional și local, accesibilitatea universală a serviciilor medico-sociale eficiente pentru toți cetățenii, indiferent de statutul social și capacitatea de plată, consolidarea structurii și calității actului medical, concomitent cu scăderea costurilor necesare pentru desfășurarea acestuia, optimizarea utilizării resurselor existente deficitare, coordonarea activității instituțiilor

medicale și ameliorarea activității de cercetări științifice în domeniul ocrotirii sănătății [8, p. 77].

Sistemul de sănătate din Moldova trebuie să corespundă noilor necesități, apărute în urma schimbărilor demografice și socioculturale, procesului de globalizare și progresului rapid al tehnologiilor medicale. De asemenea, eficiența aplicării tehnologiilor informaționale avansate în practica medicală, inclusiv a rețelei de servicii medicale la distanță, este recunoscută atât de specialiștii practicieni, cât și de savanții din lumea întreagă. Toate acestea au grăbit elaborarea Politicii Naționale de Sănătate în Republica Moldova, una dintre direcțiile prioritare ale cărei este „întărirea capacității de monitorizare și evaluare în sistemul de sănătate prin armonizarea arhitecturii, a platformelor tehnologice și a standardelor SIMI”.

Creșterea volumului de informații medicale determină o serie de evidențe și statistici noi, laborioase, care măresc sarcina cabinetelor de statistică medicală. Comunicarea instituțiilor medicale cu Ministerul Sănătății și cu CNAM înregistrează o risipă de resurse financiare și umane, stăpânirea incompletă a fenomenului morbid.

Actualmente, în majoritatea țărilor europene, serviciile naționale de sănătate investesc mari sume în tehnologiile informaționale, lucru care avantajează foarte mult activitatea practică a medicilor. Aproximativ 10% din produsul intern brut sunt alocate serviciilor de sănătate și aproximativ 5% - pentru dezvoltarea tehnologiilor informaționale și de comunicații. În țările economic dezvoltate persistă o tendință de creștere a acestor investiții [5, p. 6].

Decesele, erorile medicale, cauzate de absența informației oportune, pot fi excluse semnificativ prin utilizarea sistemelor informaționale clinice, care ar avertiza medicii în cazul dublării, administrării eronate, interacțiunii nedorite sau contraindicațiilor preparatelor medicamentoase și ar exclude multe greșeli ale personalului medical [6, p. 36].

Sistemul de sănătate din Republica Moldova trebuie să corespundă noilor necesități, apărute în urma schimbărilor demografice și socioculturale, procesului de globalizare și progresului rapid al tehnologiilor medicale. De asemenea, eficiența aplicării tehnologiilor informaționale avansate în practica medicală, inclusiv a rețelei de servicii medicale la distanță, este recunoscută atât de specialiștii practicieni, cât și de savanții din lumea întreagă [3].

Toate acestea au grăbit elaborarea Politicii Naționale de Sănătate în Republica Moldova, una din direcțiile prioritare ale cărei este „întărirea capacității de monitorizare și evaluare în sistemul de sănătate prin armonizarea arhitecturii, a platformelor tehnologice și a standardelor SIMI” [4].

Aplicarea înregistrărilor electronice de sănătate pentru îngrijirile de ambulatoriu este eficientă și productivă, permite doar în 2 ani reducerea semnificativă ($p < 0,0001$) a vizitelor la biroul medicului cu 9%, a vizitelor primare - cu 11% și a vizitelor primare la medicii specialiști - cu 5-6%. Numărul persoanelor care au efectuat 3 sau mai multe vizite pe an a scăzut cu 10-11% și, respectiv, a crescut numărul persoanelor cu 2 sau mai puține vizite pe an. Rata contactelor prin telefon s-a majorat de la 1,26 la 2,09 pentru fiecare persoană pe an [7, p. 72].

Estimarea funcționalităților SIM permite standardizarea activităților prin aplicarea *protocoalelor clinice și standardelor de tratament*.

Evaluarea se bazează pe câteva principii de bază: utilizarea, calitatea, satisfacția utilizatorilor, beneficiile financiare și beneficiile de muncă.

Deficiențele sistemelor informaționale clinice existente sunt: limitări și insuficiența integrării funcțiilor; pierderi regulate sau ocazionale de date; necesitatea în personal specializat pentru introducerea informației; flexibilitate funcțională insuficientă; încetinirea activității personalului medical; dificultatea administrării tratamentului; nivel scăzut de aplicare.

Principalele revendicări față de SIM actuale sunt: flexibilitatea, capacitatea de dezvoltare și de modernizare continuă, continuitatea, ierarhia, abilitatea de a funcționa într-un mediu eterogen de instabilitate, posibilitatea de a lucra cu diferite baze de date, capacitatea de lucru continuu,

de fiabilitate și de supraviețuire, abilitatea de integrare, securitatea datelor [9, p. 69].

Așadar, modernizarea actului medical prin implementarea sistemului informațional, specific unui spital, urmărește atingerea următoarelor obiective:

Cu caracter general: 1) creșterea calității actului medical, 2) creșterea calității actului managerial, 3) dezvoltarea serviciilor medicale oferite, (4) creșterea standardului serviciilor medicale oferite, 5) adaptarea activității spitalului la cerințele și exigentele pieței, 6) asigurarea de resurse proprii, 7) eficientizarea utilizării resurselor umane ale spitalului, 8) comunicarea cu exteriorul.

Cu caracter derivat: 1) definirea unei strategii de modificare a sistemului informațional, 2) antrenarea întregului personal medical în asimilarea unui nou mod de lucru, 3) creșterea gradului de comunicare cu alți membri ai comunității medicale, 4) evidența prețurilor și a tarifelor stabilite de companiile de asigurări, 5) eficientizarea modului de comunicare cu Ministerul Sănătății și companiile de asigurări, 6) controlul economico-financiar în timp real, 7) evidența costurilor serviciilor medicale, 8) mărirea speranței de viață, 9) contribuirea indirectă la dezvoltarea sistemului de management al calității serviciilor spitalicești. [8, p. 87].

De la primele încercări de introducere a calculatoarelor și până în prezent, schemele de înregistrare electronică a pacienților și sistemele de administrare a bazelor de date medicale au evoluat în permanență.

Utilizarea tehnologiilor informaționale și de telecomunicații extinde posibilitățile de prestare a serviciilor medicale, crește semnificativ calitatea, oportunitatea și reduce costurile asistenței medicale. Însă, concomitent, apare necesitatea reglementării aspectului juridic al acestei probleme și soluționarea dificultăților, care împiedică evoluția telemedicinii ca o direcție nouă de prestare a asistenței medicale tehnologic avansate.

Un SIM eficient asigură: automatizarea fluxului de documente și susținerea informațională a instituției medicale, crearea bazelor de date și cunoștințelor medicale, automatizarea procesului curativ-diagnostic, tehnologii de telemedicină, prestarea serviciilor medicale cu aplicarea tehnologiilor complicate și unice, aplicarea tehnologiilor informaționale în educația medicală, suport în planificarea și gestionarea resurselor și a activității clinice. [2, p. 35].

Înregistrările personale de sănătate ameliorează calitatea, caracterul complet, adâncimea și accesibilitatea informațiilor medicale furnizate de către pacienți, permit comunicarea facilă între pacienți și prestatorii de servicii medicale, oferă acces pacienților la cunoștințele de sănătate, asigură portabilitatea înregistrării medicale și altor informații personale de sănătate.

Integrarea Republicii Moldova în spațiul economic, social și cultural european impune necesitatea studierii și aplicării tehnologiilor și experiențelor statelor Uniunii Europene. Aderarea societății medicale din Republica Moldova la procesul de structurare și implementare a serviciilor și sistemelor de e-sănătate în Europa va facilita dezvoltarea mai rapidă a conținutului informațional și tehnologic în medicină prin crearea sectorului de e-sănătate, bazat pe experiențe de excelență și standarde ale Uniunii Europene.

Activitatea instituției medicale, în contextul reformării sistemului de sănătate din Republica Moldova, este de neconceput fără implementarea și utilizarea SIMI, care oferă o vastă gamă de avantaje medicale, manageriale și medico-economice.

Sistemul Informațional Medical Integrat este actualmente partea componentă a activității clinice, diagnostice, manageriale și științifice, care ameliorează semnificativ procesele de selecție și colectare, de prelucrare și analiză cu stocarea ulterioară a informației medicale.

Sistemul Informațional Medical Integrat contribuie la îmbunătățirea tuturor indicilor de prestare a serviciilor de asistență medicală specializată calitativă populației din Republica Moldova.

Studiind problema particularităților sistemului informațional al managementului public în instituțiile publice și, anume, în cadrul spitalului clinic al Ministerului Sănătății, considerăm utile

următoarele **recomandări**:

1. Pentru soluționarea eficientă a problemelor complexe de activitate a instituțiilor medicale din republică se impune implementarea obligatorie a Sistemului Informațional Medical.
2. În scopul creșterii posibilităților de prestare a serviciilor medicale, ameliorării accesului, calității și siguranței asistenței medicale este necesară perfecționarea și extinderea componentelor Sistemului Informațional Medical.
3. Sistemul Informațional Medical Integrat este baza activității științifice și ameliorează semnificativ procesul de selectare și colectare, de prelucrare și analiză a informației medicale.
4. În scopul eficientizării serviciului neurologic și neurochirurgical este necesară elaborarea și implementarea în Sistemul Informațional Medical a indicatorilor de estimare a performanței în activitatea lucrătorilor medicali.

BIBLIOGRAFIE

1. BEAZLEY, D., LEMLEY, J. Electronic medical records as a strategic response to environmental triggers in the primary care private practice: A Pilot Case Study. Internet Journal of Healthcare Administration, 2007, vol. 5, no.1, p. 68.
2. GEORGIU, A., PRGOMET, M., MARKEWYCZ, A. et al. The impact of computerized provider order entry systems on medical-imaging services: a systematic review. J. Am. Med. Inform. Assoc, 2011, vol. 18, no. 3, p. 35.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 886 din 06 august 2007 „Cu privire la aprobarea Politicii Naționale de Sănătate”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130, 2007, p. 55-65.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1128 din 14.X.2004 „Cu privire la aprobarea Concepției Sistemului Informațional Medical Integrat”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 193-198.
5. Uncuța A. Dezvoltarea sistemului informațional medical de nivel național prin implementarea Modulului de Teleimagistică. Buletinul Academiei de Științe a Moldovei. Științe Medicale. 2009, no. 3, p. 6.
6. UNCUȚA, A. Experiența internațională în aplicarea sistemelor informaționale medicale. Sănătate Publică, Economie și Management în Medicină. 2009, nr. 1, p. 36-39.
7. YASUNAGA, H., IMAMURA, T., YAMAKI, S. et al. Computerizing medical records in Japan. Int. J. Med. Inform. 2008, vol. 77, no. 10, p. 70, 72.
8. YUSOF, M., PAPAFAEIROPOULOU, A., PAUL, R. et al. Investigating evaluation frameworks for health information systems. International Journal of Medical Informatics. 2008, vol. 77, p. 77, 87.
9. ZLABEK, J. A., WICKUS, J. W., MATHIASON, M. A. Early cost and safety benefits of an inpatient electronic health record. J. Am. Med. Inform. Assoc. 2011, vol. 18, no. 2, p. 69.

METODE DE EFICIENTIZARE A DECIZIILOR ÎN SCOPUL DEZVOLTĂRII ECONOMICE REGIONALE SUSTENABILE

Oleg FRUNZE,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Process of multiple-criteria decision-making or multiple-criteria analyze represents a viable alternative for flexible methodological research and for multidimensional and multiscalar problems in various fields. Multiple-criteria valuation combines the advantages and disadvantages of qualitative and quantitative research, valuing the experience of researchers and information collected. These advantages result from the importance and suitability for decision-making at the regional level, which combines descriptive exploratory research, and causal and intends to keep a balance between abstract and concrete.

„Eu tot continuu să spun: cel mai sexy job în următorii zece ani va fi cel al statisticienilor. Modul lor de a culege datele - capacitatea de a le înțelege, de a le procesa, de a extrage valoarea din acestea, de a le vizualiza, de a le comunica – iată care va fi calificarea extrem de importantă în următorul deceniu...”
Gal Varian, economist șef, Google, Inc.

Analiza complexă sau multicriterială (AMC) reprezintă o alternativă metodologică flexibilă și viabilă pentru cercetarea multidimensională și multiscalară a problemelor din diverse domenii. Evaluarea multicriterială îmbină avantajele și dezavantajele cercetărilor calitative și cantitative, valorizând însă experiența cercetătorilor și a informațiilor colectate din realitate. Din aceste avantaje rezultă importanța și potrivirea sporită pentru procesul decizional la nivel regional, care îmbină cercetarea descriptivă, exploratorie și cauzală și își propune să păstreze un echilibru între abstract și concret.

Metodele de analiză complexă ar putea fi o bază mai solidă pentru procesul de luare a deciziilor cu privire la investiții în cadrul elaborării unei propuneri de proiect. De asemenea, ar fi de ajutor părților interesate pentru ca acestea să poată accesa fondurile disponibile pentru domeniul lor de activitate.

Drept definiție a analizei multicriteriale poate fi următoarea formulare: analiza complexă sau multicriterială descrie orice abordare structurată utilizată pentru a determina preferințele generale dintre mai multe opțiuni alternative, care conduc la îndeplinirea unui număr dat de obiective.

Drept obiective de atins în analiza complexă ce ar putea fi aplicată de către o persoană sau grup de persoane, de exemplu, la alegerea unui automobil, care dorește să-l procure, la alegerea unei proprietăți imobiliare, la luarea unei decizii în legătură cu o anumită investiție sau poate fi aplicată de către factorii decidenți la evaluarea unor politici sociale.

Scopul și aplicarea acestor metode de analiză complexă este realizarea unei evaluări comparative a proiectelor alternative sau a altor măsuri eterogene. Metoda se bazează, de obicei, pe analiza cantitativă (prin punctare, ierarhizare și determinarea ponderilor) a unei game largi de categorii și criterii calitative de impact. Pot fi elaborați diverși indicatori sociali și de mediu alături

de costurile și beneficiile economice. Este recunoscut faptul că există o varietate de obiective, atât monetare, cât și nemonetare, care ar putea influența deciziile politice. În consecință, analiza complexă se aplică în mod special cazurilor în care abordarea prin intermediul unui singur criteriu nu este suficientă (cum este cazul analizei cost-beneficiu - ACB), în special atunci, când impacturilor semnificative sociale și de mediu nu le pot fi desemnate valori monetare. Acest instrument poate structura și combina diferitele evaluări care trebuie să fie luate în considerare în procesul de luare a deciziilor, atunci când se presupun mai multe alternative, iar tratamentul aplicat fiecărei dintre acestea condiționează în mare măsură decizia finală.

Principalele etape ale analizei multicriteriale sunt descrise mai jos și care pot fi repetate pentru realizarea corecțiilor necesare.

1. *Stabilirea contextului decizional*, cum ar fi scopurile proiectului depus sau evaluat, fezabilitatea acestuia. În acest sens, analistul ar trebui să dispună de răspunsuri clare la întrebări precum, care sunt scopurile AMC și care sunt factorii de decizie și alți factori interesați?

Înțelegerea clară a obiectivelor este crucială, întrucât AMC se referă la obiective multiple, care sunt discordante. Acestea sunt compromisurile necesare. Cu toate acestea, la aplicarea analizei este importantă identificarea unui singur obiectiv de nivel înalt, care, de obicei, va avea și subobiective.

2. *Definirea opțiunilor*. Această etapă este menită să identifice opțiunile alternative care trebuie luate în considerare. Opțiunile luate în considerare vor face referire, în general, la o anumită problemă sau context, dar pot include investiții, proiecte, politici, planuri de dezvoltare etc. Este important să existe o descriere clară și detaliată a ceea ce reprezintă fiecare opțiune.

3. *Definirea criteriilor*. În această etapă, analistul identifică și definește toate criteriile care sunt relevante pentru problema decizională. Acestea vor include toate categoriile importante de costuri și beneficii ce rezultă din opțiunile luate în considerare. Este adeseori utilă gruparea criteriilor în categorii economice, sociale și de mediu. În AMC pot fi introduse criterii care sunt dificil de cuantificat și care ar putea fi evaluate numai din punct de vedere calitativ, cum ar fi sensibilitatea politică, echitatea și ireversibilitatea.

4. *Crearea matricei de performanță* care descrie performanțele preconizate ale fiecărei opțiuni în funcție de criterii. Informațiile cu privire la dimensiunile fiecărui impact (criteriu) pot fi exprimate în unități monetare, fizice sau, pur și simplu, pe o scală calitativă. Datele cu privire la impacturi pot fi colectate printr-un studiu, prin intermediul datelor existente, cu ajutorul experților sau al părților interesate.

5. *Standardizarea punctajelor* pentru fiecare criteriu la intervalul unei scale comune pot fi, de obicei, valori cuprinse între 0-1 sau 0-100.

6. *Ponderarea criteriilor pentru cuantificarea relativă a fiecărui criteriu în procesul decizional*. Ponderarea ar trebui să derive din informațiile existente sau ar trebui să fie stabilită prin chestionarea părților interesate, care își vor comunica preferințele pentru diverse criterii. Pot fi aplicate metode AMC specifice, precum procesul ierarhiei analitice (PIA).

Este important de menționat faptul că în cadrul anumitor procese de luare a deciziilor există posibilitatea alegerii celei mai bune opțiuni fără ponderare și, prin urmare, această etapă este redundantă. În contextul propunerii și selecției de proiecte de investiții este importantă ponderarea criteriilor pentru a produce o ierarhizare realistă a alternativelor de proiect.

7. *Ierarhizarea opțiunilor*. Se combină ponderea și punctajul pentru fiecare opțiune pentru a deriva o valoare de ansamblu. În această etapă factorul de decizie trebuie să selecteze cea mai adecvată metodă pentru ierarhizarea alternativelor.

8. *Examinarea rezultatelor*. În această etapă expertul analizează rezultatele obținute și le prezintă într-o manieră atotcuprinzătoare.

9. *Analiza de sensibilitate.* Aceasta poate fi utilă factorilor de decizie pentru a-i sprijini la estimarea valorilor acestora și pentru a se asigura că alegerea alternativei este una corectă și că aceasta este cea mai adecvată pentru îndeplinirea obiectivelor. Scopul unei analize de sensibilitate este de a valida evaluarea alternativă și ierarhizarea alternative, care rezultă din procesul de decizie, demonstrând că schimbările mici din punctajele alternativelor în comparație cu criteriile de decizie sau cu ponderile criteriilor nu modifică ierarhia alternativelor.

Mai întâi de toate, este stabilită sensibilitatea ponderilor criteriilor. Analistul schimbă fiecare dintre ponderile aferente criteriilor de decizie cu 10%, menținând 100% suma factorilor de ponderare. Dacă aceste schimbări nu au ca rezultat ierarhizări alternative, analiza decizională este considerată a fi una solidă.

Cele mai cunoscute trei metode de evaluare multicriterială recomandate de diverși autori pentru aplicarea lor în cadrul sprijinului procesului de luare a deciziilor de finanțare a proiectelor de investiții sunt: analiza directă a performanțelor alternativelor, însumarea ponderilor, procesul ierarhiei analitice.

Analiza directă a performanțelor alternativelor este folosită în anumite situații, când aceasta este limitată la o analiză directă și cantitativă a matricei de performanță. În astfel de cazuri, numai o cantitate limitată de informații cu privire la calitățile relative ale opțiunilor pot fi obținute prin examinarea directă a performanțelor alternativelor. Este verificată poziția dominantă a unor criterii față de altele. Poziția dominantă se manifestă atunci, când performanțele unei opțiuni sunt, cel puțin, la fel de bune ca ale alteia, pentru toate criteriile, și sunt strict mai bune decât ale alteia pentru, cel puțin, un criteriu. În principiu, o opțiune le poate domina pe toate celelalte, dar este puțin probabil ca acest lucru să se întâmple în practică. Se recomandă folosirea acestei metode numai în etapele timpurii ale dezvoltării unui proiect, de exemplu, pentru clarificarea criteriilor sau pentru furnizarea de informații cu privire la posibilele alternative. Altfel, atunci când se solicită finanțare pentru un proiect, trebuie folosite metode complexe.

Însumarea ponderilor mai este cunoscută și sub denumirea de modele liniare cumulative – este o metodă foarte răspândită, aplicată în cazul deciziilor multicriteriale. Metoda este aplicabilă în ipoteza că criteriile sunt preferențial independente unul de celălalt și dacă incertitudinea nu este încorporată în mod oficial în modelul analizei multicriteriale. Modelul liniar arată cum valorile unei opțiuni aferente mai multor criterii pot fi combinate într-o valoare de ansamblu. Acest lucru este realizat prin înmulțirea **punctajelor standardizate** r_{ij} ale fiecărui criteriu cu **ponderea** adecvată a acelui criteriu w_j urmată de însumarea punctajelor ponderate ale tuturor criteriilor. Calcularea punctajului total pentru fiecare alternativă AS_i poate fi realizată prin următoarea ecuație:

$$AS_i = \sum_{j=1}^n w_j r_{i,j}$$

Modelele de acest tip au furnizat în repetate rânduri un sprijin solid și eficient factorilor de decizie pentru probleme diverse și în circumstanțe variate. De exemplu, în Olanda, Comisia pentru evaluarea impactului asupra mediului (EIA) a recomandat aplicarea însumării ponderilor pentru evaluarea soluțiilor alternative. Însumarea ponderilor a fost aplicată și în alte state, conform Nijkamp [1].

Este important de menționat că procesul de standardizare și ponderile aplicate implică un grad ridicat de subiectivism. Prin urmare, explicarea punctelor forte și a slăbiciunilor unui proiect alternativ, precum și explicarea clasificării finale sunt pași importanți în cadrul prezentării rezultatelor.

Procesul ierarhiei analitice (PIA) a fost elaborat de către Saaty [3] ca metodă de analiză a deciziilor bazate pe o ierarhizare a componentelor deciziei și s-a dovedit a fi una dintre cele mai aplicate metode de analiză multicriterială și este menționată în majoritatea manualelor și ghidurilor. Această metodă este una interactivă, prin care un factor sau un grup de factori de decizie își transmit preferințele analistului și pot fi dezbătute sau discutate diverse opinii și rezultate. Metoda provine, în mare măsură, din teoriile cu privire la comportamentul uman, inclusiv cele referitoare la procesul de gândire, logică, intuiție, experiență și teorii de învățare.

PIA mai dezvoltă și un model liniar cumulativ, dar în formatul său standard utilizează proceduri pentru derivarea de ponderi și punctaje realizate de către alternativele cunoscute, care se bazează pe comparații pereche dintre criterii și dintre opțiuni. Prin urmare, PIA se bazează pe construirea unei serii de matrice „comparații pereche”, care compară criteriile între ele. Scopul este de a obține o ierarhizare sau pondere a fiecărui criteriu, care descrie importanța contribuției fiecăruia dintre aceste criterii la obiectivul de ansamblu. Dacă criteriile sunt defalcate într-un număr de subcriterii, comparațiile pereche se repetă pentru fiecare dintre nivelurile acestei ierarhii.

O comparație pereche de n criterii ($C_1 \dots C_n$) pentru a reflecta importanța sau ponderea fiecărui criteriu în influențarea obiectivului general presupune construirea unei matrice pe (C) care să prezinte poziția dominantă a unui criteriu din coloana stângă față de fiecare dintre criteriile din rândul de sus.

$$\begin{array}{cccc}
 & C_1 & \dots & C_n \\
 C_1 & c_1/c_1 & \dots & c_1/c_n \\
 \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\
 C_n & c_n/c_1 & \dots & c_n/c_n
 \end{array}$$

Fiecare înregistrare reflectă o scală a raportului dintre ponderile prioritare de bază alocate fiecărui criteriu. Pentru a face aceste determinări, Saaty a elaborat o scală pentru a marca intensitatea importanței pe o scală de nouă puncte. Se susține că scala se bazează pe experimente psihologice și este concepută pentru a reflecta în mod corect prioritățile din cadrul comparațiilor dintre cele două elemente, minimalizând, în același timp, dificultățile implicate.

Scorul	Descrierea intensității
1	Importanță egală a ambelor elemente.
3	O importanță mai mică a unui element față de un altul.
5	Importanță semnificativă sau esențială a unui element față de un altul.
7	Importanță demonstrată a unui element față de un altul.
9	Importanță absolută a unui element față de un altul.

- calcularea mediei geometrice pentru fiecare rând din cadrul matricei;
- adunarea tuturor mediilor geometrice;
- normalizarea fiecărei medii geometrice prin împărțirea la totalul, care tocmai a fost calculat.

Rezultatele reprezintă ponderea calculată alocată fiecărui criteriu, w_j , punctajul alternativ (AS_i) al fiecărei opțiuni cu privire la toate criteriile pot fi estimate cu modelul liniar cumulativ, după cum urmează:

$$AS_i = a_{11}(w_1) + a_{21}(w_2) + \dots + a_{N1}(w_N)$$

$$AS_2 = a_{12}(w_1) + a_{22}(w_2) + \dots + a_{N2}(w_N)$$
$$AS_m = a_{1m}(w_1) + a_{2m}(w_2) + \dots + a_{Nm}(w_N)$$

Deși metoda a fost criticată ca urmare a legăturii dintre descrierile verbale și scala numerică corespondentă, aceasta prezintă cu siguranță câteva avantaje:

- utilizatorii percep comparațiile pereche ca fiind simple și convenabile;
- este foarte utilă atunci când criteriile sunt calitative;
- pot fi gestionate discrepanțele din judecățile relative.

Pe baza teoriilor cu privire la analiza multicriterială expuse mai sus, putem face câteva diferențe conceptuale între acestea și analiza cost-beneficiu, care sunt evidente și merită să fie menționate.

Analiza multicriterială - AMC	Analiza cost-beneficiu - ACB
AMC cuprinde alte tipuri de criterii, cum ar fi cel distribuțional, de echitate, ecologic, social și altele.	ACB se bazează pe criterii de eficiență economică.
Alternativele nu se bazează în exclusivitate pe evaluările monetare.	Alternativele sunt evaluate în funcție de criteriile de performanță (ex. valoarea prezentă netă) care sunt măsurate în termeni monetari.
Evaluează atât date cantitative, cât și date calitative, precum și o combinație a celor două.	Necesită numai date cantitative.
Facilitează o abordare participativă a procesului de luare a deciziilor, implicând părțile interesate.	Se bazează numai pe experiența și percepția aplicantului.

În practica internațională există multe exemple numerice legate de modul în care ar trebui să fie aplicate aceste instrumente asupra cadrului unei propuneri de proiect. Astfel, este reglat decalajul dintre îndrumările teoretice existente și realitatea din sectorul economic. Instrumentele de analiză multicriterială permit identificarea tipurilor de investiții în cazul dacă metoda poate fi aplicată. Se observă, la fel, că utilizarea analizei multicriteriale poate servi ca instrument alternativ sau complementar analizei cost - beneficiu. Promovarea acestor instrumente cu aplicare practică și cunoașterea condițiilor cu privire la cum și când se poate utiliza analiza multicriterială în funcție de tipurile de investiții, ținând cont de posibilele utilizări ar spori capacitatea decizională la toate nivelurile administrative.

BIBLIOGRAFIE

1. Nijkamp P., Impact assessment and evaluation in transportation planning, Kluwier Academic, Dordrecht, 1993.

2. Roman M., Analiza multicriterială, ASE, București, 2012.

3. Saaty, T., The Analytic Hierarchy Process, McGraw-Hill, New York, 1980.

MAXIMALIZAREA PROFITULUI ȘI MINIMALIZAREA PIERDERILOR ÎN CONDIȚIILE CONCURENȚEI PERFECTE

Maria STRECHII,
doctor în științe economice,
conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this publication the author presents the peculiarities of the market with perfect competition and maximizing profits and minimizing cases of losses the firm in perfect competition conditions

Structura pieței se referă la toate caracteristicile care pot afecta comportamentul și performanța firmelor pe o piață. Competitivitatea dintre piețe ține de gradul la care firmele individuale au putere să influențeze prețurile de piață sau termenele în care produsul lor este vândut. Cu cât o firmă individuală are mai puțină putere de a influența piața pe care își vinde produsul, cu atât mai competitivă este acea piață.

Competitivitatea (concurența) perfectă apare atunci când o firmă are o putere zero pe piață. În acest caz, vorbim despre existența unui număr foarte mare de firme pe piață, încât fiecare trebuie să accepte prețul impus de forțele cererii și ofertei pe această piață. Firmele pot oferi și vinde cât doresc la prețul de piață predominant și nu dispun nici de o putere de a influența acest preț. Dacă firma cere un preț mai ridicat, aceasta nu va fi capabilă să vândă nimic, deoarece cumpărătorii vor fi nevoiți să aleagă alt vânzător.

Această extremă este numită structura pieței perfect concurențiale. În conformitate cu această structură de piață, nu este nevoie ca firmele individuale să intre activ în competiție una cu cealaltă, întrucât niciuna nu are nicio putere asupra pieței. Abilitatea unei firme de a-și vinde produsul nu depinde de comportamentul altei firme.

În limbajul actual termenul „comportamentul concurențial” se referă la gradul în care firmele individuale se află în competiție activă unele cu altele. Fiecare firmă ar putea să-și ridice prețurile și să continue să-i atragă pe consumatori. Firma are puterea de a decide în limitele impuse de gusturile clienților și de prețurile produselor concurente, prețul pe care consumatorii îl vor plăti pentru produsul lor.

Piața constă dintr-o arie în care cumpărătorii și vânzătorii pot negocia schimbul unui produs. Firmele care produc un produs bine definit sau o serie de produse strâns înrudite constituie o industrie. Atunci când managerii firmei iau decizii de producție și vânzare, ei trebuie să cunoască ce cantitate dintr-un produs poate vinde firma lor la prețuri diferite. Preocuparea lor este, de aceea, nu *curba cererii* de piață pentru produsul industriei, dar mai degrabă *curba cererii* pentru producția proprie firmelor din acel produs. Dacă ei cunosc *curba cererii* cu care se confruntă firma lor, ei știu vânzările pe care firma lor le face la fiecare preț pe care l-ar putea cere și, astfel, își știu potențialele venituri. Dacă ei cunosc, de asemenea, *costurile firmei* pentru producția acelui produs, ei pot calcula profiturile care ar fi asociate fiecărui nivel de producție. Cu această informație, ei pot alege *volumul producției* care *maximalizează profiturile* sau *minimalizează pierderile* în anumite perioade de timp.

Structura de piață se determină în baza caracteristicilor care afectează comportamentul și performanța firmelor care activează pe acea piață.

Teoria concurenței perfecte este bazată pe un șir de particularități-cheie corelate cu firma și industria:

- toate firmele dintr-o industrie vând produse omogene;
- consumatorii cunosc caracteristicile produsului vândut și prețurile cerute de fiecare firmă;
- volumul producției unei firme la care costurile sale totale pe termen lung ating un minim este mic față de producția totală a industriei;

- firma decide asupra volumului bunurilor produse în raport de preț (*aceasta înseamnă că firma își poate modifica nivelul de producție și vânzări, fără a afecta semnificativ prețul de piață al produsului său. De aceea firma care operează pe piața cu concurență perfectă nu are nicio putere de a influența piața prin propriile sale acțiuni individuale. Ea trebuie să accepte pasiv, prețul curent, dar poate vinde cât dorește la acest preț*);

- industria presupune libertatea de intrare și de ieșire (*aceasta înseamnă că fiecare firmă nouă este liberă să intre în industrie/ramură și să înceapă să producă, dacă așa dorește, și orice firmă este liberă să înceteze producția și să iasă din industrie atunci când consideră că este cazul*).

O distincție majoră între firmele care operează pe piața cu concurență perfectă și firmele care operează pe orice alt tip de piață (*monopol, concurența monopolistică, și oligopol*) se află în forma curbei cererii proprii unei firme.

Curba cererii cu care se confruntă fiecare firmă în cazul concurenței perfecte este orizontală, deoarece modificările în volumul producției nu au un efect semnificativ asupra prețului.

Curba orizontală a cererii nu înseamnă, de fapt, că firma poate vinde o cantitate infinită la prețul curent, mai degrabă înseamnă că modificările producției pe care le-ar putea efectua firma, în mod normal, vor lăsa prețul neschimbat, deoarece efectul lor asupra producției totale în ramură ar fi neglijabil.

Pentru a studia veniturile pe care firmele le obțin din vânzarea bunurilor lor, economiștii definesc trei concepte numite *venit total*, *venit mediu* și *venit marginal*. Acestea sunt echivalente conceptelor de costuri totale, medii și marginale.

Venitul total (TR) este încasarea totală obținută de vânzător din reazarea unui produs. Dacă prin Q notăm cantitățile care sunt vândute, iar cu P prețul unitar – atunci: $TR = PQ$.

Venitul mediu (AR) este cantitatea de venit obținut per unitate de produs realizat. Acesta este egal cu prețul cu care este vândut produsul.

Venitul marginal (MR) este modificarea venitului total al firmei care rezultă din modificarea cantității vândute cu o unitate. Ori de câte ori producția se schimbă cu mai mult de o unitate, modificarea venitului trebuie să fie împărțită la schimbarea producției pentru a calcula venitul marginal.

La orice nivel existent al vânzărilor, *venitul marginal* arată ce venit ar câștiga firma prin vânzarea unei unități suplimentare și ce venit ar pierde prin vânzarea cu o unitate mai puțin.

Dacă în condițiile concurenței perfecte prețul pieței nu este afectat de variațiile producției firmei (*adică firma se manifestă ca „price taker”*), atunci curba cererii firmei (D), curba venitului mediu (AR) și curba venitului marginal (MR) sunt amplasate toate pe aceeași linie (Figura 1).

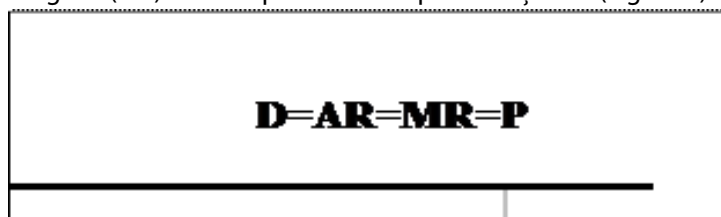


Figura 1. Venitul mediu și marginal.

Când prețul este constant, venitul mediu, venitul marginal și prețul sunt toate egale între ele. Pentru o firmă aflată în concurență perfectă, când prețul este egal cu venitul marginal, aceasta înseamnă că venitul total crește direct proporțional cu producția și reprezintă o dreaptă crescătoare pornind

din origine, a cărei pantă este dată de preț (Figura 2).

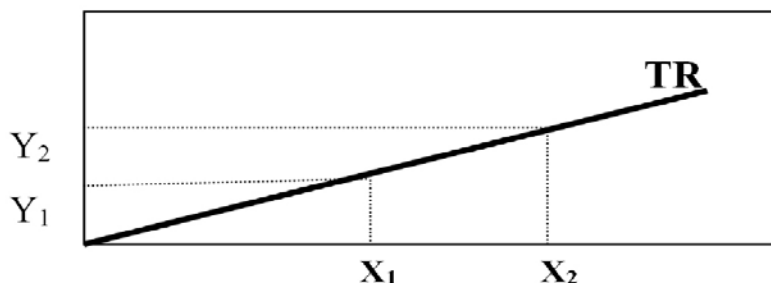


Figura 2. Dinamica venitului total.

Pe termen scurt firma are unul sau mai mulți factori ficși. Singurul mod în care își poate schimba producția sa este prin a utiliza mai mult sau mai puțin din intrările de factori pe care îi poate varia. Astfel, curbele costurilor pe termen scurt ale firmelor sunt relevante pentru procesul de luare a deciziilor în ceea ce privește volumul producției care va asigura maximalizarea profitului sau minimalizarea pierderilor firmei, în funcție de prețul existent pe piață.

Întotdeauna firma trebuie să opteze între a produce ceva sau nu. Dacă ea nu va produce, va avea o pierdere care este egală cu costurile ei fixe. Dacă se decide să producă, ea va adăuga costurile variabile de producție la costuri și câștigurile obținute din vânzările produselor la venituri. De aceea, se va justifica ca firma să producă atâta timp cât ea poate găsi un anumit nivel de producție pentru care veniturile să depășească costurile variabile. Dacă însă veniturile sunt mai mici decât costurile variabile corespunzătoare fiecărui nivel de producție, atunci firma va pierde, de fapt, mai mult producând, decât neproducând.

Dacă firma decide că activitatea se justifică, ea trebuie să determine care va fi volumul producției. Bunul - simț spune că, dacă orice unitate suplimentară produsă conduce la obținerea unor venituri suplimentare care depășesc costurile suplimentare antrenate în obținerea acestui spor de producție, atunci producerea și vânzarea acelei unități de producție va induce o sporire a profitului. Dacă însă orice unitate suplimentară produsă conduce la sporuri de cost care depășesc veniturile suplimentare obținute prin producerea și comercializarea acelei unități de producție, atunci producerea și vânzarea acelei unități va induce o scădere a profiturilor.

Din Figura 3 observăm că firma va obține profit maximal la o unitate de producție (la nivelul prețului P_1), dacă va produce volumul q_1 , deoarece la acest volum costurile de producție sunt minime.

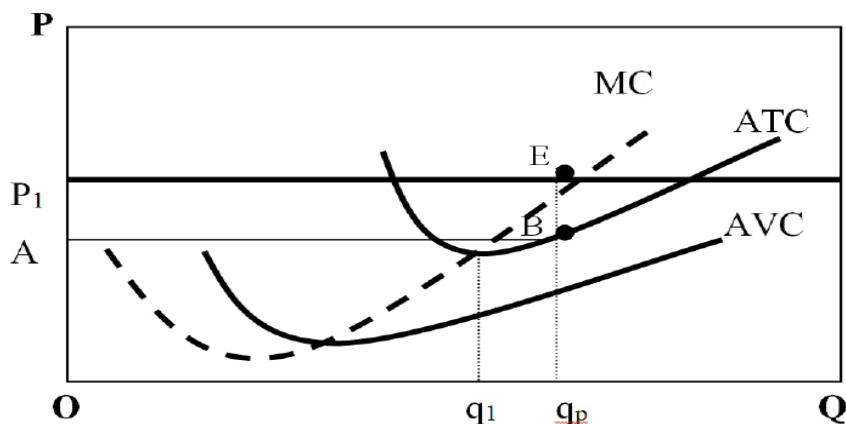


Figura 3. Maximalizarea profitului unei firme în concurență perfectă (în termen scurt).

Dar nu este rațional pentru firme să se orienteze la obținerea profitului maximal per unitate, deoarece acesta ar putea asigura un profit global insuficient pentru investiții în lărgirea afacerilor, modernizarea capacităților de producție și bunurilor produse, precum și elaborarea produselor noi, care în viitor vor satisface cerințele crescânde ale consumatorului.

În teoria economică este cunoscută *Regula $MR=MC$* , care permite determinarea volumului producției, care va asigura firmei profit global maximal. Acest volum al producției poate fi numit și volum optimal al producției, care în Figura 3 constituie q_p . Adică, dacă firma va produce volumul q_p la nivelul prețului P_1 , aceasta își va maximaliza profitul, care este prezentat de mărimea AP_1EB (cu această mărime venitul total – OP_1Eq_p depășește costurile totale – $OABq_p$ ale firmei).

Poate apărea însă întrebarea: *care va fi comportamentul firmei, dacă prețul se va reduce și va constitui P_2 (Figura 4)?* În acest caz vedem că nivelul respectiv al prețului nu asigură recuperarea integrală a cheltuielilor firmei. La nivelul prețului P_2 , producând firma își va minimaliza pierderile, deoarece acest preț este situat deasupra nivelului AVC . Pierderile suportate de firmă vor constitui P_2EAB , adică firma își va minimaliza pierderile cu mărimea DP_2BC .

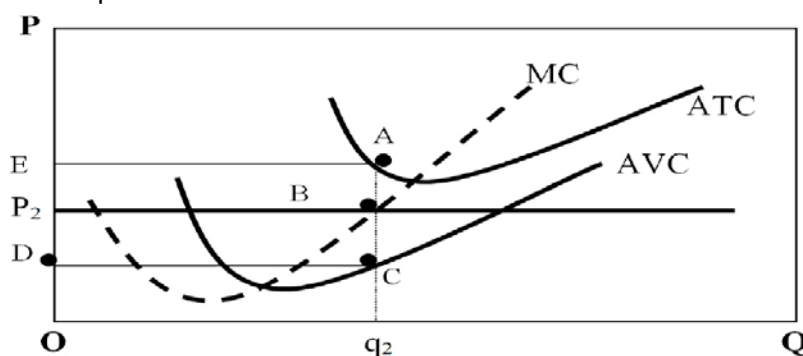


Figura 4. Minimalizarea pierderilor unei firme în concurență perfectă (în termen scurt).

O firmă care operează pe o piață cu concurență perfectă va produce acel volum de producție care permite egalarea costurilor sale marginale de producție cu prețul de piață (atât timp cât prețul depășește costul mediu variabil, adică $P > AVC$).

Dacă însă costul mediu variabil depășește prețul, atunci firma va adopta decizia de închidere.

BIBLIOGRAFIE

1. Макконнелл К. Р., Брю С. Л., Флин Ш. М. Экономикс: принципы, проблемы и политика. 19-е издание (traducere din engl. M., ИНФРА, 2013, 937 p.
2. Экономика. С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. (traducere din engl – М: Республика, 2004, 987 p.
3. Monica Dudian. Economie. București, Editura C.H.Beck – 2008, 321p.
4. Balaceanu, Cristina. Microeconomie / Balaceanu, Cristina; C. Balaceanu, C. Bentoiiu. - Buc. : C. H. Beck, 2007.
5. Oprescu, Gheorghe. Microeconomie / Oprescu, Gheorghe; Gh. Oprescu. - Buc. : Ed. Economica, 2005.
6. Hardwick Philip. Introducere în economia politică modernă (traducere din engl.) – Iași: Polirom – 2002, 753 p.
7. Economie și politici economice/Eugen Prahoveanu, Ani Matei.)– București, Editura Economică – 2004, 256 p.
8. Ивашковский С. Н. Экономика для менеджеров: микро- и макроуровень. – М.: Дело, 2014.
9. <http://www.scribub.com/management/Concurenta-perfecta92339.php>
10. <http://www.eafacere.ro/dictionar-financiar/a/concurenta-perfect>

EXPROPRIEREA ÎN CONTEXTUL MANAGEMENTULUI PROPRIETĂȚII PUBLICE

Svetlana ALBU,
doctor habilitat, conferențiar universitar

Anna LEȘAN,
doctorandă, Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

In the Article is examined the legal framework regarding the expropriation of real estate in Republic of Moldova, as well as, the practical issues concerning the role of expropriation within the problem solving of Local Public Administration and Central Public Administration. It was studied the situation regarding the cases of expropriation during the period of 2008-2016 and was analyzed the consequences of the projects in question.

Introducere. Patrimoniul reprezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor patrimoniale (care pot fi evaluate în bani), privite ca o sumă de valori active și pasive strâns legate între ele, aparținând unor persoane fizice și juridice determinate. Toate bunurile persoanei fizice sau juridice fac parte componentă a patrimoniului ei [2, art. 284]. Legislația Republicii Moldova concretizează că patrimoniul public - *proprietatea publică* [4] cuprinde totalitatea bunurilor domeniului public și a bunurilor domeniului privat ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale, inclusiv ale unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Gestiunea imobilului - proprietate publică presupune atingerea unor scopuri concrete, precum: asigurarea exercitării activității operaționale a proprietarului (satisfacerea necesităților); întreținerea patrimoniului în stare bună; competitivitate cu sectorul privat; crearea și maximizarea veniturilor; păstrarea și sporirea valorii patrimoniului; sporirea prestigiului proprietarului drept urmare a deținerii patrimoniului respectiv.

Referindu-ne la gestiunea patrimoniului public, scopurile menționate vor fi precedate de scopurile sociale: stimularea dezvoltării afacerilor mici și mijlocii prin asigurarea accesului antreprenorilor la patrimoniul; crearea climatului favorabil pentru sporirea investițiilor; crearea mediului economic și social favorabil unui trai decent; menținerea valorii patrimoniului; minimalizarea cheltuielilor pentru deservirea tehnică și exploatarea patrimoniului.

Una dintre căile posibile pentru atingerea scopurilor menționate este *exproprierea imobilului*. Constituția Republicii Moldova menționează că „nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, cu dreptă și prealabilă despăgubire” [1]. Codul Civil concretizează în art. 316 că dreptul de proprietate este garantat. Nimeni nu poate fi silit a ceda proprietatea sa, afară numai pentru cauză de utilitate publică pentru o dreptă și prealabilă despăgubire. Codul Funciar prevede că proprietarii terenurilor vor fi despăgubiți cu teren echivalent sau în bani pentru daunele suferite și terenurile retrase în domeniul public.

Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999 [5] propune următoarea definiție: „**Prin expropriere se înțelege transferul de bunuri și de drepturi patrimoniale din proprietate privată în proprietate publică, în scopul efectuării de lucrări pentru cauză de utilitate publică de interes național sau de interes local, în condițiile prevăzute de lege, după o dreptă și prealabilă despăgubire**”.

Părțile implicate în procesul de expropriere sunt divizate în 2 tabere, expropriatul și expropri-

atorul. Astfel, **expropriatul** este proprietarul sau titularul de alte drepturi reale asupra obiectului exproprierii, iar **expropriatorul** este statul pentru lucrările de interes național și pentru lucrările de interes local, prin organele sale abilitate sau prin persoane special desemnate conform legii. [5, art. 3, art. 4]

1. Obiectul exproprierii, lucrări de utilitate publică. Obiectul exproprierii, potrivit art. 2 al legii cu privire la expropriere [5] poate fi de interes național și de interes local. Sunt considerate lucrări de utilitate publică de interes național acelea care prin funcțiile lor răspund obiectivelor și interesului întregii societăți sau a majorității ei.

Lucrările de utilitate publică de interes local sunt acelea care prin funcțiile lor răspund obiectivelor și intereselor unui grup social sau ale unei localități, unui grup de localități în cadrul unității administrativ-teritoriale.

La lucrări de utilitate publică se referă: prospecțiunile și explorările geologice; extracția și prelucrarea zăcămintelor minerale; instalațiile pentru producerea energiei electrice; căile de comunicații și clădirile aferente lor, trasarea, alinierea și lărgirea străzilor; sistemele de telecomunicații, termificare și canalizare, alimentare cu energie electrică, apă și gaze; instalații pentru protecția mediului; îndiguiri și regularizări de râuri, lacuri de acumulări pentru surse de apă și atenuarea viiturilor; stații hidrometeorologie, seismice și sisteme de avertizare și prevenire a fenomenelor naturale periculoase și de avertizare a populației; lucrări de combatere a eroziunii de adâncime, sisteme de irigații și desecări [2, art. 5].

De asemenea, lucrări de utilitate publică sunt: terenurile necesare construcțiilor de locuințe din fondul de stat, edificiilor de învățământ, sănătate, cultură, sport, protecție și asistență socială și altor obiective sociale ce fac parte din proprietatea publică, precum și celor de administrație publică, pentru autoritățile judecătorești, ambasadere, consulatele, reprezentanțele țărilor străine și unor organisme internaționale; terenurile necesare pentru organizarea grădinilor publice și cimitirelor, rezervațiilor naturale și ale monumentelor naturii; prevenirea și înlăturarea urmărilor dezastrelor naturale: cutremure, inundații, alunecări și prăbușiri de terenuri; apărarea țării, ordinea publică și securitatea națională; salvarea și protejarea valorilor cultural-artistice și istorice de o importanță de excepție pentru sentimentele naționale ale poporului. [2, art. 6].

2. Exproprieria în Republica Moldova. Controlul de stat asupra folosirii și protecției terenurilor îl exercită Guvernul și autoritățile administrației publice locale. Respectiv, este necesară și administrarea funciară corectă și eficientă. Administrarea Funciară reprezintă toate activitățile statului asociate gestionării resurselor funciare (în sensul larg - terenuri și îmbunătățirile pe ele), din punctul de vedere al mediului și dezvoltării economice.

Sistemul administrării funciare (SAF) include următoarele aspecte:

- managementul terenurilor publice;
- înregistrarea terenurilor proprietate privată;
- înregistrarea și publicitatea transferurilor de drepturi asupra terenurilor (vânzare, donație, consolidare, etc.);
- gestionarea aspectelor fiscale legate de drepturile asupra terenurilor, inclusiv impozite, evaluare, compensarea în cazul exproprierii;
- exercitarea controlului asupra modului de folosință a terenurilor, inclusiv zonare, dezvoltare, utilizare rațională

Declararea utilității publice conține două condiții obligatorii: 1) cauza de utilitate publică trebuie să fie definită prin lege, iar 2) despăgubirile trebuie să fie stabilite de comun acord cu proprietarul, sau în cazuri de conflict prin justiție [6].

Analizând practica Republicii Moldova, observăm că atât Guvernul, care răspunde de declararea utilității la nivel național, cât și administrațiile publice locale, care răspund de declararea

utilității la nivel local, declară necesitatea exproprierii în programe de dezvoltare a infrastructurii (tab.1). În majoritatea lor cazurile de expropriere se rezolvă pe cale amiabilă și doar în cazul portului Giurgiulești s-a ajuns în instanța de judecată. Pentru anii 2015-2016 nu sunt schimbări în numărul de exproprieri, dosarele ce țin de exproprierea pe cale judiciară nu sunt închise.

Tabelul 1.

Numărul exproprierilor, inclusiv a litigiilor, a. 2008-2014.

Categoriza lucrărilor de expropriere	2008-2010			2011-2012			2013			2014		
	pe cale amiabilă	pe cale judiciară	Total	pe cale amiabilă	pe cale judiciară	Total	pe cale amiabilă	pe cale judiciară	Total	pe cale amiabilă	pe cale judiciară	Total
Reconstruirea drumurilor	0	0	0	0	0	0	120	2	122	0	2	2
Construirea - reconstruirea sistemelor de irigare	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15178	0	15178
Portul Giurgiulești	0	0	0	0	43	43	0	43	43	0	43	43
Calea ferată	537	1	538									
Construcția conductei de gaz	0	0	0	10	0	10	0	0	0	2	0	2

Sursa. Elaborate de autori în baza datelor preluate de la ARFC. [12]

Dezvoltarea infrastructurii poate să țină cont de drumuri, rețele ingineresti, rețele de electricitate, gazificare, precum și alte obiecte pentru dezvoltarea localităților.

Investițiile în infrastructura țării s-au bucurat de puțină atenție și pot fi caracterizate ca deficiente, în special amintim despre drumuri și aprovizionarea cu apă, electricitate și gaz. Conform „Raportului de Competitivitate Globală 2015 - 2016” pe o scară de la 1 la 7, Republica Moldova este notată cu 3,7 la calitatea infrastructurii. La acest compartiment ne plasăm pe poziția 83, într-un clasament format din 140 de state (transport - locul 116 (nota 2,6), electricitatea și rețelele tehnologice - locul 62 (nota 4,8) (fig.1).

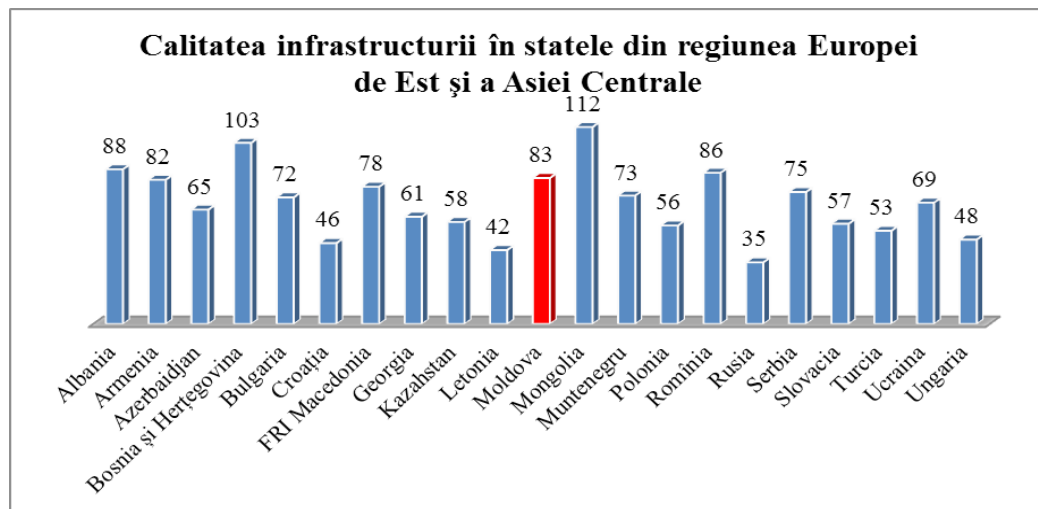


Figura 1. Calitatea infrastructurii

Sursa. Elaborate de autor în baza [9].

Tabelul 2.

Numărul exproprierilor, inclusiv a litigiilor, a. 2008-2014.

Indicator	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Locul	113	110	102	96	92	88	83	83
Nota	2,43	3,1	3,03	3,32	3,46	3,57	3,7	3,7

Sursa. Elaborate de autor în baza [9].

Analizând calitatea infrastructurii (tab. 2) în dinamica ultimilor 8 ani, observăm că Republica Moldova a cunoscut o creștere în anul 2016 față de 2008 cu 30 de poziții, fapt care ne confirmă la nivel de țară dezvoltarea infrastructurii în ultimii ani.

CONCLUZII

Generalizând cele menționate observăm că dezvoltarea socială, în particular a infrastructurii, adesea este posibilă doar în urma procedurii de expropriere.

În procesul gestiunii patrimoniului, administrării proprietății publice, soluționării problemelor social-economice atât locale cât și naționale procedeul de expropriere este la fel de important ca și cel de privatizare.

Decizia privind exproprierea poate fi luată doar în urma unei etape de cercetări prealabile, unor analize ample privind existența elementelor care justifică interesul național sau local, avantajele economico-sociale și de mediu care să justifice și să fundamenteze necesitatea efectuării lucrărilor, imposibilitatea realizării lucrărilor respective pe alte căi decât prin expropriere, încadrarea acestora în planurile de urbanism și amenajare a teritoriului aprobate potrivit legii.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 18.08.1994.
2. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22.06.2002.
3. Codul fiscal al Republicii Moldova, nr.1055-XIII din 16.06.00. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.127-129, p. 884, 2000.
4. Legea Republicii Moldova nr.121-XVI din 04.05.2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 90-93/401 din 29.06.2007.
5. Legea exproprierii pentru cauză de utilitate public nr. 488 din 08.07.1999. în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 20.04.2000
6. TEACĂ, I. Managementul proprietății publice : Ghidul autorităților publice locale Chișinău 2015 pag. 223. <http://infoeuropa.md/files/managementul-proprietatii-publice.pdf>, accesat la 15.03.2017
7. TRANTEA, G. „Exproprierea de fapt prin intermediul planurilor urbanistice,, , <http://niculeasa.ro/files/1352362953.pdf> accesat la 15.03.2017
8. STOIAN, A. „Declararea utilității publice în cazul exproprierii,, <http://www.armyacademy.ro/biblioteca/anuare/2006/a28.pdf>, accesat la 15.03.2017
9. World Economic Forum, „World competitiveness report 2015- 2016” <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/#indicatorId=GCI.A.02> accesat la 15.03.2017
10. <http://www.belarus.mfa.md/climatulinvestitional/> accesat la 15.03.2017
11. <https://www.moldstreet.com/?go=news&n=4678> accesat la 15.03.2017
12. <http://arfc.gov.md/transparenta/rapoarte> accesat la 15.03.2017

CONȚINUTUL ȘI ROLUL BILANȚULUI CONTABIL ÎN SISTEMUL MANAGERIAL AL AUTORITĂȚILOR ȘI INSTITUȚIILOR PUBLICE

Elena TABAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Tiraspol (Chișinău),
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Starting from the 1st of January 2016, in Moldova entered into force new normative laws as a result of the implementation of Public Finances Reforms [2, 3, 4] which implies a new form for the balance sheet – FD-41. In practice, during the fulfillment of the new form occur some problems among which the main are: calculation of certain indicators of the balance sheet; correlation of indicators from the balance sheet with the indicators from the register / book keeping notes, verification balance sheet and/or the ledger; the method of recording the operations corresponding to the balance sheet reform. In conclusion the author suggests the way of solving the issues discussed in the article.

Contabilitatea autorităților/instituțiilor bugetare trebuie să alimenteze sistemul decizional al managementului administrației publice centrale și locale, precum și alți utilizatori (Guvernul Republicii Moldova și al altor state, creditorii, investitori, donatori, finanțatori, mass-media, populația etc.) cu informații despre executarea bugetelor, starea decontărilor și resursele patrimoniale ale statului.

Bilanțul contabil constituie unul din formularele principale de raportare financiară, care conține informații referitoare la poziția financiară a statului, elementele de activ, datorii și valoarea netă a activelor instituțiilor la sfârșitul perioadei de raportare, precum și în alte situații prevăzute de legislație [4].

Până în anul 2016, instituțiile din sistemul bugetar întocmeau formulare de bilanț cu conținut care nu permitea obținerea unor informații complete și credibile privind activele și pasivele instituțiilor publice. Începând cu 01 ianuarie 2016 au intrat în vigoare noile acte normative ca rezultat al implementării reformei finanțelor publice [2, 3, 4], în care este prevăzut un formular nou al bilanțului. Modul de întocmire și prezentare a Bilanțului contabil în instituțiile bugetare este reglementat de „Planul de conturi contabile în sistemul bugetar și Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar”, aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor (în continuare MF) nr. 216 din 28.12.2015 [4]. De menționat, că în general, acest formular reflectă particularitățile activității instituțiilor din toate sistemele bugetare, oferă informații necesare pentru luarea deciziilor de către toate categoriile de utilizatori și este elaborat cu respectarea cerințelor standardelor internaționale. Astfel, raportarea către organismele internaționale nu necesită algoritmi și tabele de trecere suplimentare. Totodată, în practică, la întocmirea noului formular apar unele probleme dintre care principalele sunt:

- calcularea anumitor indicatori din bilanț pentru perioadele trimestriale, precum și pentru raportarea anuală referitor la: *activele nefinanciare, activele financiare, datorii, rezultatele executării bugetelor (excedentul și/sau deficitul);*
- corelarea indicatorilor din bilanț cu indicatorii din registrele/notele contabile, bilanțul de

verificare sau cartea mare;

- modul de înregistrare a operațiunilor aferente reformării bilanțului.

Propunerile de soluționare a problemelor examinate în acest articol vor facilita lucrul managerilor, contabililor și utilizatorilor de informații din rapoartele financiare ale instituțiilor din sistemul bugetar.

Sub aspect general, particularitățile contabilității și modul de întocmire a bilanțului contabil sunt expuse în literatura de specialitate [7, p. 102, 8, 9, 10], însă cercetările din domeniul instituțiilor din sectorul bugetar din Republica Moldova necesită o investigație mai detaliată și în corespundere cu modificările actuale efectuate în actele normative.

Analiza comparativă a structurii formularului bilanțului instituțiilor din sectorul bugetar de până la reformă cu cel actual (tabelul 1 și 2) justifică necesitatea și actualitatea schimbărilor produse în contabilitatea sistemului bugetar, ca rezultat al reformei managementului finanțelor publice din Republica Moldova.

În formularul de până la 31.12.15 instituțiile publice reflectau uzura mijloacelor fixe în pasiv

Tabelul 1

Structura bilanțului executării bugetului autorităților/instituțiilor publice

Activ	Pasiv
I. Mijloace fixe	I. Finanțări
II. Stocuri de materiale	II. Fonduri și mijloace cu destinație specială
III. Obiecte de mică valoare și scurtă durată (OMVSD)	<i>Fondul pentru dezvoltarea instituției (246)</i>
	Fondul mijloacelor fixe (250)
	Uzura mijloacelor fixe (020)
	<i>Fondul OMVSD (260)</i>
	<i>Fondul investițional (265)</i>
IV. Cheltuieli de producție și alte cheltuieli	III. Decontări
V. Mijloace bănești	IV. Realizarea producției
VI. Decontări	
VII. Cheltuieli	V. Venituri
IX. Cheltuieli pentru construcții capitale	VII. Rezultatele executării bugetului
Total active	Total pasive

Sursa. Elaborat de autor în baza formularului 1 „Bilanțul executării bugetelor autorităților/instituțiilor publice” utilizat până la 31.12.2015.

cu semnul plus, formând împreună cu „fondul mijloacelor fixe” valoarea inițială a mijloacelor fixe reflectate în activ. Astfel, activul bilanțului nu reprezenta valoarea reală a patrimoniului instituțiilor publice, acesta fiind majorat cu suma uzurii acumulate, activele nu erau structurate într-o succesiune argumentată științific, iar conturile de decontări nu se divizau în creanțe și datorii. Totodată, în bilanț se reflectau indicatori referitori la conturile rezultative (venituri și cheltuieli), fapt ce nu corespunde cu cerințele Standardelor Naționale de Contabilitate (SNC) [6], Standardelor Internaționale de Raportare Financiară (IFRS), precum și ale Standardelor Internaționale de Contabilitate din Sectorul Public (IPSAS) [5]. Aceste conturi, conform actelor

normative noi, se reflectă în conturile din clasa 1 „Venituri” și clasa 2 „Cheltuieli” ale Planului de conturi contabile în sistemul bugetar [4], care nu reprezintă conturi de bilanț. Ele sunt conturi rezultative și la sfârșitul perioadei de gestiune se închid cu conturile din Clasa 7 „Rezultate”.

Bilanțul actual se întocmește în baza soldurilor conturilor din cartea mare și/sau balanței de verificare a soldurilor și rulajelor pentru perioada de gestiune până la grupe de conturi (3 semne), conform formularului tipizat FD-041 [4, pct. 4. 2. 2]. În noul formular elementele de bilanț se reflectă la valoarea contabilă, care se determină în conformitate cu Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar [4].

Formularul bilanțului contabil FD-41 conține peste 100 de indicatori, grupați în 5 compartimente, nomenclatorul cărora corespunde denumirii claselor 3-7 din Planul de conturi contabile în sistemul bugetar [4] prezentați în tabelul 2.

Indicatorii din compartimentul 1 (rd. 2) se determină în baza soldurilor conturilor din clasa 3-a

Tabelul 2

STRUCTURA BILANȚULUI CONTABIL
(formularul FD-41) în vigoare din 01.01.2016 de până la 31.12.2015

ACTIV	PASIV
Clasa 3. Active nefinanciare	Clasa 5. Datorii
	Clasa 6. Mijloace transmise și primite între conturi
Clasa 4. Active financiare	Clasa 7. Rezultate
TOTAL ACTIVE	TOTAL PASIVE

Sursa. Elaborat de autor în baza formularului FD-041, [4].

„Active nefinanciare”. În acest context trebuie luate în considerație cerințele referitoare la evidența separată a activelor nefinanciare în cartea mare pe grupe de conturi, acestea fiind apoi totalizate în formularul FD-41 pe elemente contabile, care furnizează informații cu referire la:

- *valoarea de bilanț a mijloacelor fixe* (rd. 1.4) care se calculează ca diferență dintre indicatorul privind costul de intrare și/sau corectată a mijloacelor fixe (rd. 1.2.99), care este înscris din soldurile debitoare (în continuare sd. Dt) ale grupelor de conturi 311-319, uzura mijloacelor fixe și amortizarea activelor nemateriale (rd. 1.3.99), înscrise din soldurile creditoare (în continuare sd. Ct) ale grupelor de conturi 391-392. Menționăm că din contabilitatea bugetară a fost exclusă categoria de obiecte de mică valoare și scurtă durată (OMVSD), mijloacele fixe fiind definite ca active materiale și nemateriale cu durata utilă de exploatare mai mare de 1 an. Entitățile din sistemul bugetar vor include bunurile materiale în categoria mijloacelor fixe și/sau în categoria stocurilor de materiale circulante, fapt ce necesită determinat de către o comisie specială creată la instituție și confirmat printr-un proces-verbal al ședinței acesteia – *formularul 35* [4, anexa 3]. Pentru a stabili o claritate la delimitarea acestora, propunem să se permită managerilor de a indica în Politicile de contabilitate un prag de semnificație (de exemplu, 1000 lei).

Totodată, în categoria mijloacelor fixe la instituțiile bugetare se vor include *activele nemateriale* (grupa de conturi 317), precum și *investițiile capitale în active în curs de execuție* (grupa de conturi 319), fapt ce este diferit de cerințele SNC „Imobilizări corporale și necorporale” [6]. Propunem delimitarea acestor indicatori în categorii de elemente specifice definirii acestora, pentru a facilita utilizatorii de informații din bilanțul contabil în procesul de analiză și fundamentare a deciziilor manageriale;

- *rezervele materiale ale statului* (rd. 1.5.99), care includ valoarea rezervelor materiale de stat, valoarea rezervelor de mobilizare, valoarea altor rezerve (Sd. Dt 321-323);

- *stocuri de materiale circulante* (rd. 1.6.99), în categoria cărora se includ valoarea combustibilului, pieselor de schimb, produselor alimentare, medicamentelor, materialelor în scopuri didactice, științifice, gospodăre și, rechezite de birou, materialelor de construcție, accesoriilor de pat, îmbrăcămintei, încălțămintei, altor materiale (Sd. Dt 331-339);

- *produsele* (rd. 1.7.99) – valoarea produselor în curs de execuție, animalelor tinere și la îngrășat, produselor finite ale unităților de producție și ale gospodăriilor agricole auxiliare și produselor semi-fabricate (Sd. Dt 341-345);

- *mărfuri* (rd. 1.8.99), în categoria cărora se include valoarea stocurilor de bunuri destinate vânzării (Sd. Dt 351);

- *valori* (rd. 1.9.99) – valoarea metalelor prețioase, articolelor de giuvaergerie, activele moștenirii culturale (Sd. Dt 361-364);

- *active neproductive* (rd. 1.10.99) – valoarea terenurilor și resurselor naturale (Sd. Dt 371- 372).

Indicatorii din compartimentul 2 (rd. 4) se determină în baza soldurilor conturilor din clasa 4-a „Active financiare” și oferă informații cu referire la:

- *valoarea creanțelor interne* (Sd. Dt 413- 419) și externe (Sd. Dt 483-488);

- *mijloacelor bănești* (Sd. Dt 431- 439).

Indicatorii din pasivul bilanțului, compartimentul 3 (rd. 7), se determină în baza soldurilor conturilor din clasa 5-a „Datorii” și includ: *suma datoriilor interne* (Sd. Ct 513, 514, 518, 519) și *externe* (Sd. Ct 583, 584, 588). Compartimentul 4 (rd. 9) include mijloacele transmise și primite între conturile diferitelor bugete și sisteme bugetare.

În Bilanțul contabil nu se înscriu soldurile conturilor de venituri și cheltuieli. La finele anului, până la întocmirea bilanțului aceste conturi se vor închide prin formule contabile cu conturile din Clasa 7 „Rezultate”, în care se reflectă rezultatele executării de casă a bugetelor și rezultatele activității instituțiilor bugetare și se vor înscrie în rândul 10.2.1, col. 5 cu semnul plus dacă veniturile sunt mai mari decât cheltuielile (excedent) sau cu semnul minus dacă veniturile sunt mai mici decât cheltuielile (deficit). În bilanțul contabil trimestrial indicatorii menționați se vor determina matematic (fără întocmirea formulelor contabile de închidere a conturilor), ca diferența dintre suma totală a soldurilor conturilor din clasa 1 „Venituri” și clasa 2 „Cheltuieli”. Aceste informații se vor include global în Compartimentul 5 (rd. 11), care reprezintă informațiile referitoare la sursa proprie a patrimoniului public național, prezentat sub formă de rezultate – „Rezultatul executării de casă a bugetelor” și „Rezultatul financiar al instituției bugetare” pentru anul curent, precum și anii precedenți.

Bilanțul conține și informații referitoare la „Conturi extrabilanțiere” unde se vor înscrie soldurile conturilor din clasa 8. De menționat, că înscrierile în aceste conturi se efectuează prin metoda simplă, fără aplicarea metodei dublei înregistrări.

La calcularea indicatorilor din bilanțul contabil (formularul FD-041) trebuie respectate următoarele reguli generale:

- soldurile la situația din 01.01.2016 se înregistrează din tabela de transpunere a soldurilor subconturilor contabile vechi în conturile contabile noi, conform Planului de conturi contabile în sistemul bugetar [4, 8];

- compensarea reciprocă între elementele de activ și pasiv nu se admite [10]. Pentru respectarea acestei reguli este necesar să se deconteze soldurile creditoare ale conturilor de creanțe și debitoare ale conturilor de datorii care au fost aplicate în cursul perioadei de gestiune pentru evidența decontărilor cu bugetul public național, cu clienții și furnizorii, cu personalul privind remunerarea muncii, cu titularii de avans, cu bursierii etc;

- creanțele, mijloacele bănești și datoriile în valută străină se recalculează și se reflectă în bilanț conform cursului oficial al leului moldovenesc la data raportării;

- erorile constatate după prezentarea rapoartelor financiare se corectează în perioada în care

acestea sunt depistate. Corectarea înregistrărilor contabile întocmite eronat aferente anilor precedenți și depistate în perioada de gestiune curentă se efectuează prin intermediul grupelor de conturi 713 „Corectarea rezultatelor anilor precedenți ale executării de casă a bugetelor” și 723 „Corectarea rezultatelor anilor precedenți ale instituțiilor bugetare”;

- după aprobarea raportului financiar, cu data de 31 decembrie a anului de raportare, se vor efectua înregistrările contabile referitoare la reformarea bilanțului prin întocmirea notelor de contabilitate suplimentare de trecere a soldurilor conturilor de rezultate financiare ale anului curent (711, 714, 721) și de corectare a rezultatelor anilor precedenți (713, 723) la conturile de rezultate ale anilor precedenți (712, 715, 722).

În concluzie voi menționa că situațiile financiare trebuie să ofere o imagine fidelă a poziției financiare și a performanțelor instituției publice și să corespundă principiilor de bază ale contabilității și cerințelor calitative ale informațiilor contabile stipulate în Legea contabilității [1, art. 6] și Standardele Internaționale de Contabilitate din Sectorul Public [5].

Bilanțul contabil F-41 constă în prezentarea unor indicatori specifici sectorului bugetar, în special activitățile pentru realizarea funcțiilor statului în domeniul administrației publice, în sfera acțiunilor socioculturale, apărare, ordine publică și siguranță națională, educație, sănătate, justiție etc. El trebuie să corespundă cerințelor IPSAS 1, care prevede că *„obiectivul raportării financiare în sectorul public trebuie să fie oferirea informațiilor utile luării deciziilor și demonstrarea răspunderii entității pentru resursele încredințate ei”*[5, p. 32].

BIBLIOGRAFIE

1. Legea contabilității nr. 113–XVI din 27.04.2007. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27-34/61 din 07 februarie 2014.
2. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014.
3. Ordinul Ministerului Finanțelor privind Clasificația bugetară nr. 208 din 24.12.2015 în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 370-379 din 31.12.2015).
4. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 216 din 28.12.2015, „Cu privire la aprobarea Planului de conturi contabile în sistemul bugetar și Normelor metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 377-391 din 31.12.2015.
5. Standarde Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public. Federația Internațională a Contabililor – București: Editura CECCAR, 2005, 832 p., ISBN 973-8478-75-8.
6. Standardele Naționale de Contabilitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 233-237 din 22 octombrie 2013.
7. TABAN, E., TUHARI, T., Contabilitatea în instituțiile de învățământ superior publice și private: aspecte teoretice și practice”, Chișinău, 2011, US Tiraspol, p. 296.
8. NEDERIȚA, A., TABAN E., О порядке формирования показателей вступительного баланса при переходе на Общий план счетов. Revista „Contabilitate și audit”, Chișinău, 2014, nr. 12 (232), p. 5-18, ISSN 1813-4408.
9. TABAN, E., Particularitățile întocmirii bilanțului contabil în organizațiile necomerciale, Conferință Științifică Internațională „Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii”, Culegere de articole selectiv, 25-26 sept., Chișinău, ASEM, 2015, vol. 3-2015, p. 159-163; ISBN 978-9975-75-769-0.
10. NEDERIȚA, A., Aspecte contabile și fiscale privind lucrările premergătoare întocmirii noilor formulare de situații financiare. Revista „Contabilitate și audit”, Chișinău, 2015, nr.12, ISSN 1813-4408.

APLICAREA METODELOR PATRIMONIALE PENTRU EVALUAREA ÎNTREPRINDERII

Ala BEȚIVU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

Business valuation is a complex financial problem. It is the result of diagnostic process. Valuation process should be realised at regular time intervals, because the property is influenced by many internal and external factors.

The necessity of valuation appears in certain cases: business buying and selling, calculation of the policy value of goods, its taxation, goods leasing, company liquidation etc.

În momentul vinderii unei întreprinderi apare o relație dintre vânzător și cumpărător, care duce la definitivarea prețului ei. Fiecare din ei are o viziune proprie asupra valorii întreprinderii, însă rezultatul este în egală măsură să maximalizeze valoarea propriului patrimoniu. Este necesar de a face distincție între valoarea întreprinderii și prețul ei. Valoarea se stabilește ca un rezultat al operațiunii de evaluare. Iar **prețul** reprezintă cantitatea de bani pe care cumpărătorul o plătește în schimbul unei unități de bun economic, suma pentru transferarea drepturilor de proprietate asupra unui bun de la o persoană la alta. [3, p. 6] Pentru cumpărător această procurare reprezintă o investiție, adică un plasament de capital, iar pentru vânzător reprezintă o lichidare. Procesul de evaluare este diferit în funcție de cine îl face: comparatorii pot fi diverși deținători de economii cu scopul plasării lor, băncile etc. Pe când vânzătorii pot fi acționarii, proprietarii, întreprinzătorii.

În practica economică și financiară sunt folosite mai multe metode de evaluare a întreprinderii. Printre acestea sunt metodele patrimoniale, care sunt considerate unicele care pot satisface cerințele de obiectivitate impuse de o evaluare pertinentă. Specialiștii din Europa continentală folosesc aceste metode pe o scară largă, pe când specialiștii din America de Nord ignoră aceste metode, folosind metodele de actualizare a fluxurilor de lichidități.

Ideea principală a metodelor patrimoniale o reprezintă că valoarea întreprinderii este egală cu valoarea patrimoniului pe care îl deține. Informația pentru estimarea valorii patrimoniului este reflectată în rapoartele financiare pe care le îndeplinește orice întreprindere.

Patrimoniul reprezintă totalitatea bunurilor exprimate în expresie bănească care aparțin unei întreprinderi. Patrimoniul poate fi evaluat la valoarea reală și la valoarea netă.

Valoarea reală a patrimoniului include ansamblul de bunuri procurate de întreprindere din sursele proprii și din surse atrase. Ea corespunde cu totalul activului bilanțului contabil. Evaluarea reală a patrimoniului poate fi efectuată după următorul tabel.

Datele tabelului arată, că valoarea reală a patrimoniului S.C. „ROM-CRIS” SRL r-nul Dondișeni, s. Tîrnova în anul 2015, în comparație cu anul 2014 s-a redus cu 1491755 lei. Această reducere s-a produs din contul reducerii activelor pe termen lung. Micșorarea activelor pe termen lung s-a produs din contul reducerii activelor cu 3414640 lei. În general, reducerea esențială cu 3414640 lei s-a produs din contul achitării creanțelor pe termen lung. În structura activelor curente s-au produs modificări pozitive, ca: creșterea stocurilor de mărfuri și materiale care a dus la creșterea valorii reale a patrimoniului cu 3110162 lei.

Tabelul 1

Aprecierea valorii reale a patrimoniului S.C. „ROM-CRIS” SRL

Indicatori	La finele anului		La finele anului		Abateri (+; -)	
	2014		2015			
	Valoare, lei	Structură, %	Valoare, lei	Strctu- ră, %	Valoare, lei	Struc- tură ,%
1.Active pe termen lung total Inklusiv:	25551301	45,24	22263571	40,49	-3287730	4,75
1.1. Active nemateriale	-	-	-	-		
1.2. Active materiale pe termen lung	25162891	44,55	21748251	39,55	-3414640	-5
1.3. Active financiare pe termen lung	388410	0,69	515320	0,94	-0,25	-0,44
1.4. Alte active pe ter- men lung	-	-	-	-		
2. Active curente total	30925931	54,76	32721906	59,51	+1795975	+4,75
2.1. Stocuri de mărfuri și materiale	13975704	24,75	17085866	31,07	+3110162	+6,32
2.2 Creanțe pe termen scurt	16863905	29,86	4911096	27,12	-2,74	-2,74
2.3. Investiții pe termen scurt	-	-	-	-		
2.4. Mijloace bănești	86322	0,15	724944	1,32	+638622	+1,17
2.5. Alte active curente	-	-	-	-		
Total active sau valoarea reală a întreprinderii	56477232	100	54985477	100	-1491755	x

Mijloacele bănești au crescut cu 638622 lei. Este important ca întreprinderea pe viitor să-și selecteze cu strictețe partenerii comerciali și să încheie contracte, care vor asigura respectarea termenelor de plată.

Valoarea netă reprezintă bunurile care au fost create din sursele proprii. Ea se determină ca diferența dintre valoarea reală și suma împrumuturilor, în felul următor:

Patrimoniul sau Activul net = Activele deținute – datorii totale contractate. [1, p.126]

Evaluarea patrimoniului întreprinderii la valoarea netă să efectuează conform tabelului de mai jos (tab. 2).

Tabelul 2

Evaluarea patrimoniului S.C. „ROM-CRIS” SRL la valoarea netă

Activ	Suma, lei		Pasiv	Suma, lei		Valoarea netă a patrimoniului	
	2014	2015		2014	2015	2014	2015
1. Active pe termen lung			IV Datorii pe termen lung				
1.1. Active nemateriale	-	-	4.1. Datorii financiare pe termen lung	-			
1.2. Active materiale pe termen lung	25162891	21748251	4.2. Datorii pe termen lung, calculate	-	-		
1.3. Active financiare pe termen lung	388410	515320					
1.4. Alte active pe termen lung	-	-					
Total capitalul I	25551301	22263571	Total capitalul IV	-	-	25551301	22263571
2. Active curente			V. Datorii pe termen scurt				
2.1. Stocuri de mărfuri și materiale	13975704	17085866	5.1. Datorii financiare pe termen scurt	1548688	-		
2.2. Creanțe pe termen scurt	16863905	14911096	5.2. Datorii comerciale pe termen scurt	5323441	7217738		
2.3. Investiții pe termen scurt	-	-	5.3. Datorii pe termen scurt calculate	37413	108120		
2.4 . Mijloace bănești	86322	724944					
2.5. Alte active curente	-	-					
Total capitalul II	30925931	32721906	Total capitalul V	6909542	7325858	24016389	25396048

Total valoare reală a patrimoniului	56477232	54985477	Total datorii contractate	6909542	7325858	49567690	47659619
-------------------------------------	----------	----------	---------------------------	---------	---------	----------	----------

Din datele tabelului 2 putem menționa că în anul 2015 valoarea netă a patrimoniului S.C. „ROM-CRIS” S.R.L. constituie 47659619 lei, care este cu 1908071 lei mai mică decât valoarea netă a patrimoniului întreprinderii în anul 2014. Această micșorare a avut loc datorită micșorării valorii reale a patrimoniului întreprinderii cu 1491755 lei și a măririi datoriilor contractate cu 416316 lei. În momentul reorganizării sau vânzării S.C. „ROM-CRIS” S.R.L. suma de 47659619 lei va fi prețul de start.

Una din metodele de evaluare patrimonială este metoda activului net corectat. **Activul net corectat** – este cea mai uzuală valoare patrimonială a întreprinderii, la care se recurge numai în situația în care se urmărește continuitatea activității întreprinderii.

Metodele de calcul al ANC sunt:

- metoda substractivă, care constă în deducerea, din totalul activului reevaluat corectat, a tuturor datoriilor actualizate:

$ANC = \text{Active reevaluate} - \text{Datorii totale};$

- metoda aditivă, care rezidă în corectarea capitalurilor proprii din bilanțul contabil cu influențele din reevaluarea elementelor patrimoniale:

$ANC = \text{Capitaluri proprii} -/+ \text{Diferențe de reevaluarea activelor}.$

Activul Net Corectat poate fi determinat prin parcurgerea următoarelor etape:

- obținerea bilanțului contabil la data evaluării;
- verificarea existenței elementelor patrimoniale și datoriilor înregistrate în bilanț;
- corectarea și evaluarea activelor și datoriilor înregistrate în bilanț;
- evaluarea activelor și datoriilor neînregistrate în bilanț, depistate la data evaluării;
- elaborarea bilanțului contabil corectat și determinarea Activului Net Corectat, după cum urmează:

$ANC = (TA + \sum A) - (DT + \sum D) = ATC - DTC;$

TA –total activ;

$\sum A$ – suma corecțiilor elementelor patrimoniale de activ;

DT – datorii totale;

$\sum D$ – suma corecțiilor elementelor de pasiv (datoriilor);

ATC – active totale corectate;

DTC – datorii totale corectate. [2, p.125]

Avantajele metodei Activului Net Corectat:

- poate fi utilizată în diferite instanțe;
- este acceptabilă pentru evaluarea pachetelor de control în afacerile intensive de capital;

- permite aducerea valorii activelor și pasivelor la valoarea lor curentă de piață.

Dificultățile și limitele metodei ANC sunt legate de costurile sporite și de complexitatea metodologiilor de evaluare, deoarece solicită intervenția pentru fiecare categorie de bunuri.

BIBLIOGRAFIE

1. Natalia Băncilă, Evaluarea financiară a întreprinderii, Chișinău: Dep. Ed. - Poligr. al ASEM, 2005, 218 p.
2. Natalia Băncilă, Evaluarea întreprinderii, Chișinău: ASEM, 2015, 231 p.
3. Eugenia Bușmachi, Ana Gumovschi. Prețuri și tarife. Curs universitar. Editura ASEM, Chișinău 2005.119 p.
4. Aurel Ișfănescu, Claudia Șerban, Andreea Carolina Stănoiu. Evaluarea întreprinderii, EDITURA UNIVERSITARĂ, București, 2003.
5. Rapoartele financiare pe anii 2014-2015 ale S. C. „ROM-CRIS” SRL.

УПРАВЛЕНИЕ АКТИВАМИ КОММЕРЧЕСКОГО БАНКА

Оксана БЕДА,
доктор экономики,
конференциар университет интеримар,
Государственный Аграрный Университет Молдовы

SUMMARY

The article examines the theoretical issues of asset management. The main methods of asset management. The estimation of banking risks faced by commercial banks.

Keywords: *active transactions, commercial banks, efficiency, banking risks.*

Активные банковские операции — это операции, посредством которых банки размещают имеющиеся в их распоряжении ресурсы в целях получения необходимого дохода и обеспечения своей ликвидности. Коммерческий банк привлекает свободные денежные средства, высвобожденные в хозяйственном процессе, и предоставляет их во временное пользование контрагентам. При этом коммерческий банк выступает в качестве финансового посредника, выполняя функцию перераспределения денежного капитала между регионами, отраслями и отдельными контрагентами [1].

Менеджмент банка вырабатывает стратегию активных операций, определяет, какие средства будут вложены в кредиты, депозиты, ценные бумаги и другие приносящие доход инструменты, а какие будут оставаться в виде наличности, остатков на корреспондентских счетах и других неработающих активов. Поэтому любые частные показатели эффективности управления активами и даже их агрегированные варианты, такие, как отношение прибыли к величине работающих активов, являются вторичными по отношению к важнейшему результирующему показателю эффективности вложений собственных и привлеченных средств, которым традиционно является отношение прибыли к чистым активам.

Управление активными операциями банка состоит в целесообразном размещении собственных и привлеченных средств банка с целью получения наивысшей доходности. Именно от качественного управления активными операциями зависит ликвидность, прибыльность, финансовая надежность и устойчивость банка в целом.

Управление активами заключается в установлении баланса в коммерческом банке между привлечением (формированием источников) и возможностью размещения финансовых ресурсов с учетом их структуры. Таким образом, основными составляющими процесса управления активами коммерческого банка являются: оценка привлеченных средств с целью определения уровня устойчивости ресурсной базы, заключающаяся в определении вероятности нахождения привлеченных средств на счетах клиентов в соответствии с условиями заключенных договоров (депозитный риск); оценка кредитоспособности заемщика и эффекта от предоставления ему ссудной задолженности (кредитный риск); определение эффективных значений процентной ставки размещения ресурсов с учетом процентных ставок по привлеченным ресурсам (процентный риск).

Успешное функционирование банка в значительной степени зависит от его ресурсной базы. Все источники формирования ресурсов отражаются в пассиве баланса банка. Ресурсы банка – это собственные средства банка (капитал) и его обязательства (привлеченные средства), используемые для проведения активных операций. Ресурсы банка являются

базой формирования его кредитного потенциала. Кредитный потенциал банка представляет собой разницу между суммой всех мобилизованных банком средств и обязательными резервами.

Коммерческие банки должны распределять привлеченные средства в различные виды активных операций, не снижая прибыльность и ликвидность. При этом коммерческие банки могут руководствоваться тремя методами размещения средств [1].

Метод общего фонда средств. Средства, за размещение которых отвечает управляющий коммерческого банка, поступают из различных источников, включая вклады до востребования, сберегательные, срочные вклады, а также собственный капитал банка. В основе рассматриваемого метода лежит идея объединения всех ресурсов. Затем совокупные средства распределяются между теми видами активов (ссуды, правительственные ценные бумаги, кассовая наличность и т. д.), которые считаются подходящими. В модели общего фонда средств для осуществления конкретной активной операции не имеет значения, из какого источника поступили средства, пока их размещение содействует достижению поставленных перед банком целей.

Метод распределения активов. При использовании данного метода осуществляется попытка разграничить источники средств в соответствии с нормами обязательных резервов и скоростью их обращения.

Преимущество метода – уменьшение доли ликвидных активов и вложение дополнительных средств в ссуды и инвестиции, что увеличивает прибыль.

Недостатки – может не быть тесной связи между скоростью обращения вкладов той или иной группы. Как показывает практика, часть средств, внесенных на вклад до востребования, никогда не будет изъята и может быть инвестирована в долгосрочные высокодоходные ценные бумаги; предполагает независимость источников средств от путей их использования, но на деле это далеко не так: часть средств фирма держит на депозитах и берет кредиты; небольшое внимание уделяется при этом методу необходимости удовлетворять заявки клиентов на кредит; оба последних метода опираются на средства, а не на предельный уровень ликвидности; эти методы являются упрощенными, как и общая схема управления активами.

Метод управления активами через ликвидность. Ликвидность можно понимать как запас и как поток. Измерение ликвидности с точки зрения запасов предполагает оценку активов, которые можно превратить в наличные деньги, т. е. в данном случае сравнивают имеющиеся запасы с потребностями в ликвидных средствах. Это достаточно узкий подход к оценке активов, так как во внимание не принимаются ликвидные средства, которые можно получить на кредитных рынках и в виде притока доходов. Когда ликвидность рассматривается как поток, учитывается не только возможность обратить менее ликвидные активы в более ликвидные, но и способность банка получать кредитные средства и обеспечивать приток наличных денег от операций с деньгами.

Однако даже по отношению к одному единичному проекту вложения средств принять решение на основе этих методов не всегда возможно, поскольку выбор нужного критерия может при определенных условиях «помочь» обосновать то или иное решение. Очевидно, что ситуация резко усложнится, если приходится оценивать несколько активов, причем находящихся в различных отношениях взаимозависимости, с различными показателями банковской маржи и доходности. При этом с помощью этих методов мы не сможем оценивать эффективность использования вложений в активы банка [4].

Необходимо создать такую модель управления активами, которая реализует перераспределение средств на балансовых счетах, которые при заданных ограничениях уста-

новлении необходимого уровня ликвидности) обеспечивают максимизацию (минимизацию) рассматриваемого показателя (например, определение минимального количества наличных денег в кассе) (рис. 1).

Где ограничения – это необходимый для банка уровень ликвидности; ограничения на



Рисунок 1. Упрощенная модель управления активами.

суммы кредитов; соотношение суммы ликвидных активов и общей суммы активов; остатки на счетах.

Упрощенную модель управления активами можно описать так: все доходные активы разделим на несколько типов. Каждый из активов имеет свою доходность в зависимости от срока размещения и процентной ставки. Таким образом, в зависимости от периода и ставки размещения определенный тип актива будет приносить доход. Однако для каждого актива существует риск невозврата размещенных средств.

Такая постановка имеет недостаток, связанный с тем, что значение доли возврата и процентных ставок по активам каждого типа однозначно определяют наилучший тип активов для данного периода с точки зрения соотношения доходности и риска. Однако на практике выбор между видами активов не столь однозначен.

Поскольку целью деятельности банка является получение максимальной прибыли, он должен уделять внимание осуществлению своих операций при минимально возможных рисках. Можно предположить, что менеджмент банка должен вкладывать средства в те активы, которые приносят наибольший доход и не сопровождаются значительными затратами. Однако вложение средств в наиболее доходные активы предполагает принятие банком дополнительного риска. Таким образом, руководству банка приходится выбирать оптимальный уровень между доходностью банка и уровнем риска, ведь чем выше риск, тем больше вероятность недополучения прибыли. При анализе деятельности коммерческих банков основной акцент должен быть сделан на надежности вложений, обеспечивающей сохранность доверенных финансовых средств.

Таким образом, для управления активами необходимо также учитывать воздействие рисков. Управление банковскими рисками представляет собой процесс по выявлению, определению, оценке, отслеживанию и контролю рисков, связанных с деятельностью банка. Однако влияние рисков рассматривается по результатам деятельности банка, а не на этапе определения руководством банка оптимального вида вложения денежных средств.

Эффективность осуществления инвестирования денежных средств, как основной банковской операции, зависит от способности банка спрогнозировать наиболее доходный актив, принимая во внимание влияние рисков на виды активов. Необходимо рассмотреть вложения в активные операции банка в перспективе, т. е. определить возможный уровень

риска вложения в тот или иной актив, в соответствии с этим определить, сколько привлеченных средств можно выдать клиентам банка в виде займов и кредитов; структуру кредитного портфеля и процентных ставок по кредитам; вложить в валютно-обменные операции; в операции с ценными бумагами.

К наиболее значимым из рисков относятся риск ликвидности, кредитный риск, риск изменения процентных ставок.

Управлять риском — значит предпринимать действия, направленные на поддержание такого его уровня, который соответствует стоящим в данный момент целям управления. Основной задачей регулирования рисков является поддержание приемлемых соотношений прибыльности с показателями безопасности и ликвидности в процессе управления активами и пассивами банка, т. е. минимизация банковских потерь. Уровень риска, связанного с тем или иным событием, постоянно меняется из-за динамичного характера внешнего окружения банков. Это заставляет банк регулярно уточнять свое место на рынке, давать оценку риска тех или иных событий, пересматривать отношения с клиентами и оценивать качество собственных активов и пассивов, следовательно, корректировать свою политику в области управления рисками.

Таким образом, система управления активными операциями должна включать в себя:

1. Оценку привлеченных средств на предмет определения величины оттока денежных средств со счетов клиентов, тем самым учитывается риск потери платежеспособности.
2. Оценку вероятности качественного исполнения заемщиком кредитного долга, т. е. своевременный возврат суммы основного долга и процентных платежей, тем самым учитывается кредитный риск.
3. Прогнозирование эффективных значений процентной ставки по активным операциям с учетом вероятности изменения ставок по привлеченным ресурсам, тем самым учитывается процентный риск.

ЛИТЕРАТУРА

1. Деньги. Кредит. Банки: учебник / под ред. О. И. Лаврушина. М.: Финансы и статистика, 1998, 448 с.
2. Жуков Е. В. Менеджмент и маркетинг в банках. М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1997, 191 с.
3. Кабушкин С. Н. Управление банковским кредитным риском: учеб. пос. М.: Новое издanie, 2004.
4. Питер Роуз. Банковский менеджмент. М.: Дело ЛТД, 1995, 504 с.
5. Ниддекер Г. Л. Анализ эффективности валютно-обменных операций банка. М.: Русская Деловая литература, 1996, 256 с.
6. Синки мл. Д. Ф. Управление финансами в КБ.
7. Типенко Н. Г., Соловьев Ю. П., Панич В. Б. Оценка лимитов риска при кредитовании корпоративных клиентов // Банковское дело. 2000, № 10, С. 19-28.

LEGILE LEADERSHIP-ULUI CE STAU LA BAZA ȘTIINȚEI CONDUCERII

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Eugenia MIHALACHE,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Leadership is the ability to gain followers, but most people define it wrong as the ability to obtain a position. In this article are described the leadership laws that underlie the management science. Knowing them, leader must know when and how they can be applied to be achieved organizational objectives as a result.

Keywords: leadership, management, organization, influence, vision.

Pornind de la ideea, că liderul deține o poziție unică în cadrul organizației, această poziție trebuie să fie acceptată și de ceilalți membri ai grupului. Astfel, liderul se bucură de o anumită putere în cadrul grupului ce îi conferă autoritate în ceea ce privește luarea deciziilor importante. Contribuția acestuia la îndeplinirea obiectivelor organizației este considerată a fi foarte importantă.

La fel, liderul este acela care adună la un loc și oferă o motivație oamenilor pentru a-i aduce spre o anumită direcție.

Funcția de conducere, după câteva decenii de studiu și observații de John C. Maxwell, a ajuns la concluzia că **conducerea înseamnă influență**. Cu alte cuvinte **conducerea** este abilitatea de a câștiga discipoli, însă majoritatea oamenilor o definesc greșit ca fiind abilitatea de a câștiga o poziție. [5, p. 65]

În continuare, vom descrie cele mai importante legi ale leadership-ului care stau la baza conducerii unei organizații.

I. Legea influenței. Oamenii au multe concepții greșite despre știința conducerii. Când aud că cineva are un titlu impresionant sau o poziție de conducere, ei presupun automat că persoana respectivă este și lider. Uneori este adevărat. Însă titlurile nu au prea mare valoare când discutăm despre conducere. Adevărata știință a conducerii nu poate fi obținută prin intermediul unei numiri în poziție sau prin primirea unui titlu. Ea se naște odată cu influența. Ea trebuie câștigată. Singurul lucru pe care îl poate oferi un titlu este puțin timp în plus – fie pentru a crește nivelul de influență, fie pentru a-l elimina definitiv. Adevărata măsură a științei conducerii este influența. Esența puterii pe care o are influența constă în capacitatea de a-l determina pe cel de lângă tine să se implice. [6, p. 24]

John P. Kotter lansează în cartea sa „Putere și influență” ideea „**triunghiului puterii**”, care îi va ajuta pe lideri să avanseze. El afirmă: „Cele trei componente ale acestui triunghi sunt *comunicarea, recunoașterea și influența*. Începi prin a comunica eficient. Aceasta duce la recunoaștere și recunoașterea, la rândul său, conduce la influență. [1, p. 89]

II. Legea priorităților. Liderii nu se dezvoltă niciodată atât de mult încât să nu mai fie nevoie

să stabilească priorități. Este ceva la care liderii nu renunță niciodată, fie că susținătorii lor alcătuiesc un grup mic, fie că sunt la conducerea unei instituții mari. Aplicând legea priorităților, liderul trebuie să se conducă de 2 principii:

1. Principiul Pareto 20/80. Dacă liderul își concentrează atenția asupra activităților care se încadrează în primele 20% în termeni de importanță, restul de 80% vin ca răsplată a eforturilor sale. De exemplu, dacă are 100 de clienți, primii 20 constituie 80% din afacerea sa, dacă are 10 activități, primele 2 după importanță îl vor răsplăti mai târziu cu 80% din reușită. [3, p. 49]

2. Principiul celor 3 R. Pentru a fi eficient, un lider trebuie să-și ordoneze viața în funcție de răspunsul la următoarele întrebări:

Ce se revendică? Ceea ce se cere, dar nu neapărat de la lider, trebuie să fie delegat sau eliminat.

Ce aduce mai mare răsplată? Dacă o sarcină și-ar putea face potențial la același standard de altcineva din organizație, atunci liderul trebuie să dezvolte persoana respectivă în acest sens.

Ce aduce recompensa cea mai mare? Lucrurile care aduc recompensa cea mare sunt artificiile din viața unui lider. [6, p. 56]

Succesul cel mare vine numai dacă eforturile oamenilor sunt concentrate asupra aspectelor importante.

III. Legea delegării. „Numai liderii încrezători pot da putere și altora”. Capacitatea oamenilor de a obține rezultate depinde de abilitatea liderilor de a delega. Liderii pot face un pas mai departe, să ofere laurii și atunci se vor materializa lucrurile cele mari. Liderii de excepție câștigă autoritate atunci când renunță la ea – acesta este paradoxul legii delegării. Astfel de lideri nu vor rămâne niciodată fără serviciu, chiar dacă promovează pe cineva din subalterni. Barierele în fața delegării sunt: dorința pentru un serviciu sigur; rezistența la schimbări; lipsa aprecierii de sine. Adevărul este că Legea delegării este extrem de puternică – nu numai pentru persoana care se dezvoltă, dar și pentru mentorul său, pentru că el se maturizează atâta timp cât se maturizează discipolul său, în urma cărui fapt mentorul devine un lider și mai bun. Acesta este impactul Legii Delegării. [6, p. 102]

IV. Legea acceptării. „Oamenii acceptă mai întâi liderul și de-abia după aceea viziunea acestuia”. (John C. Maxwell) [5, p. 96].

Liderul găsește visul, apoi oamenii. Oamenii găsesc liderul, apoi visul. Mulți oameni cred că dacă ai o cauză bună, oamenii vor dori automat să te urmeze. Dar nu așa funcționează știința conducerii. Oamenii nu caută la început cauze meritorii. Ei caută lideri merituoși care promovează cauze merituose. Oamenii acceptă mai întâi liderul și de-abia apoi - viziunea acestuia.

Orice mesaj primit de oameni este filtrat prin intermediul mesagerului. Dacă oamenii sunt convinși că mesagerul e credibil, atunci mesajul lui are valoare. Pe acest principiu funcționează și reclamele unor produse promovate de vedete/lideri. Însă nu poți separa liderul de cauză, ei mereu merg împreună.

V. Legea victoriei. Liderii mari găsesc întotdeauna o cale prin care echipa lui să câștige. Liderilor victorioși li se pare complet inacceptabilă alternativa opusă victoriei, așa că ei găsesc o soluție care să-i conducă spre victorie, după care își adună toate forțele în acest sens. Trei componente ale victoriei: [6, p. 121]

- unitatea viziunii. Echipa nu câștigă un campionat, dacă jucătorii ei au scopuri diferite;
- diversitatea talentelor. Într-o echipă fiecare jucător are bucata sa de teren;
- un lider dedicat succesului și utilizării la maximum a potențialului jucătorilor săi. Trebuie să ai jucători foarte buni pentru a câștiga, indiferent de antrenorul acestora. Nu poți câștiga fără jucători buni, dar poți pierde cu ei. Aici intervine antrenorul.

Liderii nu trec niciodată la planul B. Numai așa reușesc să se lupte încontinuu.

Robin S. Sharma menționa: „Atunci când te mulțumești cu ceva mediocru în legătură cu

lucrurile minore, vei începe să te mulțumești cu ceva mediocru și în ceea ce privește aspectele majore. Când nu există un angajament conștient în atingerea excelenței, există un angajament inconștient de a te rezuma la performanțe slabe” [3, p. 9]

VI. Legea magnetismului. Cine se aseamănă, se adună. Liderii buni atrag lideri buni. Dacă un lider crede că oamenii atrași de el pot fi mai buni, atunci a venit timpul să-și îmbunătățească profilul. Evident, este posibil ca un lider să înceapă să recruteze oameni diferiți de el. Liderii buni știu că unul dintre secretele succesului este să-și compenseze slăbiciunile. Astfel, ei își pot concentra atenția asupra zonei lor de forță, în timp ce ceilalți au grijă de alte probleme importante. Dar este de o importanță crucială să admiți faptul că oamenii diferiți de lider nu vor fi atrași de persoana acestuia. Liderii atrag persoane ca ei. În cele mai dese cazuri acești oameni au în comun următoarele :

Atitudinea. De regulă, oamenii pozitivi și negativi nu se atrag.

Generația. Oamenii au tendința de a atrage oameni de aceeași vârstă cu ei.

Mediul. Oamenii atrag persoane care trăiesc în același mediu sau duc un mod de viață asemănător.

Valori. Oamenii sunt atrași de lideri ale căror valori sunt asemănătoare cu valorile lor proprii. Nu contează dacă ele sunt pozitive sau negative. De exemplu, Adolf Hitler a fost un lider foarte puternic, dar cu valori negative. Ca rezultat, a atras alți lideri cu aceleași valori putrede.

Experiența de viață. Deprinderile.

Abilitatea pentru știința conducerii. Oamenii urmează în mod natural liderii mai puternici ca ei. [6, p. 92-93]

VII. Legea cercului intern. Potențialul unui lider este determinat de cei care îi sunt apropiați. Dacă oamenii sunt puternici, atunci liderul poate avea un impact mai mare, dacă sunt slabi, nu are nicio șansă. Cu o echipă bună potențialul va exploda. Nu există lideri de tip călăreț singuratic.

Liderii trebuie să promoveze 5 tipuri de oameni din cercul lor intern:

Valoarea potențială. Cei care se promovează singuri. Prima abilitate de care trebuie să dispună un lider.

Valoarea pozitivă. Cei care ridică moralul organizației. Oamenii care sunt capabili să-i promoveze pe alții și să le ridice moralul sunt o comoară inestimabilă pentru cercul intern al unui lider.

Valoarea personală. Cei care promovează lideri.

Valoarea productivă. Cei care îi promovează pe ceilalți.

Valoarea dovedită. Cei care promovează oameni care, la rândul lor, promovează alți oameni. Astfel ia naștere știința mulți-generațională a conducerii [6, p. 108-109]

VIII. Legea multiplicării. Conform numeroaselor sondaje, mai mult de 85% din lideri s-au format datorită celor care le-au fost mentori. Acesta este efectul Legii multiplicării: este nevoie de un lider pentru a promova alt lider. Susținătorii nu pot forma lideri, dar pentru că o persoană este lider, aceasta nu înseamnă neapărat că poate să crească alți lideri. [6, p. 122]

Liderii care dezvoltă alți lideri:

- *văd marea scenă*; orice lider eficient face din dezvoltarea altor lideri una din prioritățile principale ale vieții sale, deoarece de aceasta depinde potențialul organizației;

- *atrag lideri potențiali*; Liderii nu se găsesc cu grămada, trebuie să-i descoperi unul câte unul (Ross Perot);

- *crează un mediu energetic*; e mediul în care liderul are o viziune, dă recompense, încurajează creativitatea, permite riscurile și oferă responsabilitate;

- *impactul se transmite mai departe*; dacă o companie are lideri slabi, orice urmă de știință a conducerii va dispărea în timp. Dacă compania are lideri puternici – care se multiplică – atunci știința conducerii se îmbunătățește. [6, p. 126]

Pentru a te dezvolta ca lider, trebuie să petreci mai mult timp cu cei mai buni lideri.

IX. Legea moștenirii. Valoarea cea mai de preț a unui lider este succesiunea.

Știința conducerii este unul din lucrurile pe care nu le poți delega. Ori o exerciți, ori o abdică. Însă este și o a treia cale: o transmiți mai departe succesorului tău. Liderii care aplică Legea moștenirii sunt rari, dar cei care o aplică lasă în urma lor un succesor, făcând următoarele:

- conduc organizația pe termen lung;
- creează o cultură a liderilor;
- se sacrifică pentru a-și asigura succesul de mâine;
- pun echipa înaintea indivizilor;
- părăsesc organizația cu integritate.

O moștenire este creată numai atunci când o persoană determină organizația de a face lucruri mari fără el. Max Dupree menționa, că „succesiunea este una dintre responsabilitățile-cheie ale științei conducerii”.

Concluzii. Leadership-ul apare ori de câte ori un grup de oameni își unesc și armonizează eforturile în vederea realizării unui obiectiv comun.

Leadership-ul poate fi definit ca abilitatea unei persoane de a exercita un tip de influență prin intermediul comunicării asupra altor persoane, orientându-le spre îndeplinirea anumitor obiective.

J. Maxwell demonstrează că fiecare persoană are un prag limitativ de a conduce, dar acest prag poate fi ridicat mai sus lucrând asupra propriei aptitudini de conducere sau aceste aptitudini sunt numite profesionale. La fel, un rol important în dezvoltarea personală o au calitățile personale de care dispune fiecare persoană.

BIBLIOGRAFIE

1. KOTTER, John P. Putere și influență. Ed.: Publica, București, 2009, p. 89.
2. Dezvoltarea leadership-ului în administrația publică, GIZ, MDRC, AAP. Chișinău, 2014.
3. DUDAU, A. Leadership in the Public Sector Partnerships: A Case Study of Local Safeguarding Children Boards, Public Policy and Administration 2009, p. 24, p. 399.
4. DULL, M. Results-Model Reform Leadership: Questions of Credible Commitment. În: Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 19, pp. 255.
5. MAXWELL, J. C. Dezvoltă liderul din tine. Ed.: Amalteia, 2003, ISBN: 973-97507-7-X, p. 65.
6. MAXWELL, J. C. Cele 21 de legi supreme ale liderului. Ed.: Amalteia, 2003, ISBN: 973-9397-30-1, p. 102, p.154.
7. SHARMA, R. Atinge măiestria în leadership sau călugărul care și-a vândut Ferrari-ul.

NECESITATEA ȘI IMPORTANȚA IMPLEMENTĂRII SISTEMULUI DE PENSII PRIVATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ala BEȚIVU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

One of the most serious problems of Republic of Moldova are pensions. An absolute necessary solution for state social insurance budget low dimensions for insurance of a modern and sufficient pension for citizens of Republic of Moldova, in conditions of demography difficulties practiced and tested in many countries, most of the european countries and some of CSI (Kazakhstan and Russia), it is development and modernization of some alternative private facultative with supplies or release of some new obligatory private principles.

Pensiile mici au constituit mereu una dintre cele mai stringente probleme ale Republicii Moldova, care se intensifică pe fundalul modificărilor nefavorabile în situația demografică și a politicii ineficiente de protecție socială. Procesul de îmbătrânire a populației, exodul masiv al forței de muncă economic active și sporul natural negativ pe parcursul ultimilor ani au contribuit la sporirea presiunilor asupra fondului public de pensii. Astfel, dacă la începutul anilor '90 ai secolului trecut raportul dintre numărul de angajați și pensionari constituia 6:1, atunci în prezent pentru întreținerea unui pensionar contribuie mai puțin de un angajat. [www.bns.md]

Presiunile crescând asupra populației economic active mai sunt condiționate de fenomenul creșterii speranței la viață care, la rândul său, creează presiuni adiționale asupra Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat, unde cheltuielile aferente pensiilor pentru limită de vârstă sporesc considerabil de la an la an. Prin urmare, actualul sistem public de pensii, bazat pe principiul clasic de redistribuire, devine din ce în ce mai ineficient, iar respectarea principiului de solidaritate a generațiilor – din ce în ce mai costisitoare.

În prezent există riscul ca în următorii ani actualul sistem public de pensii bazat pe un singur pilon să nu poată face față presiunilor demografice crescânde. Măsurile privind majorarea vârstei de pensionare și țintirea mai eficientă a beneficiarilor sistemului de protecție socială vor ameliora situația doar pe termen scurt. Pe termen mediu și lung, practica regională și mondială sugerează adoptarea unor reforme revoluționare în sistemul public de pensii, care presupun implementarea unui sistem mulți pilon de pensii, prin introducerea pensiilor private obligatorii (pilonul II) și facultative (pilonul III).

Principalele efecte scontate ale unor asemenea măsuri vizează diminuarea presiunilor asupra sistemului public de pensii, eficientizarea administrării contribuțiilor defalcate și, în final, consolidarea echității sociale și a unui trai decent pentru persoanele din perioada postactivă. [1, p. 59]

Este important să înțelegem că sistemul redistributiv de pensii, prin definiție nu poate asigura un nivel de trai decent la bătrânețe, fiind elaborat în scopul asigurării unei pensii minime de supraviețuire pentru persoanele pensionate. Prin urmare, potrivit experienței internaționale, în vederea asigurării unui nivel al pensiei, cel puțin, apropiat de cel al veniturilor obținute în perioada activă a vieții, fondul public de pensii (pilonul I) trebuie susținut prin implementa-

rea pilonilor adiționali (II și III) ai sistemului de pensii din următoarele considerente:

Tendențele demografice din ultimii ani. Moldovenii trăiesc în medie din ce în ce mai mult și nasc din ce în ce mai puțini copii. Dacă prima concluzie pare să releve o tendință pozitivă pentru societatea noastră, aceasta, în comun cu sporul negativ al populației, creează presiuni ascendente asupra fondului public de pensii. Continuarea acestor tendințe poate duce până la colapsul sistemului de pensii redistributiv clasic de un singur nivel în cazul în care nu vor fi transpuse presiunile de pe pilonul I (sistemul public de pensii) pe pilonul II (pensii private obligatorii) și pilonul III (pensii private facultative).

Începând cu anul 1990, numărul populației stabile a început să se reducă constant. Dacă până în 1999 acest fenomen a fost cauzat exclusiv de procesul de emigrare, rata natalității fiind superioară ratei mortalității, atunci începând cu 2000 și până în prezent reducerea numărului de populație este determinată de doi factori fundamentali: emigrarea în masă și sporul natural negativ. Totodată, aceste procese, de rând cu creșterea speranței de viață, cauzează fenomenul de îmbătrânire a populației contribuind la creșterea presiunilor asupra fondului public de pensii, poverii fiscale asupra populației economic active și, respectiv, creșterii cheltuielilor aferente pensiilor pentru limita de vârstă din Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat.

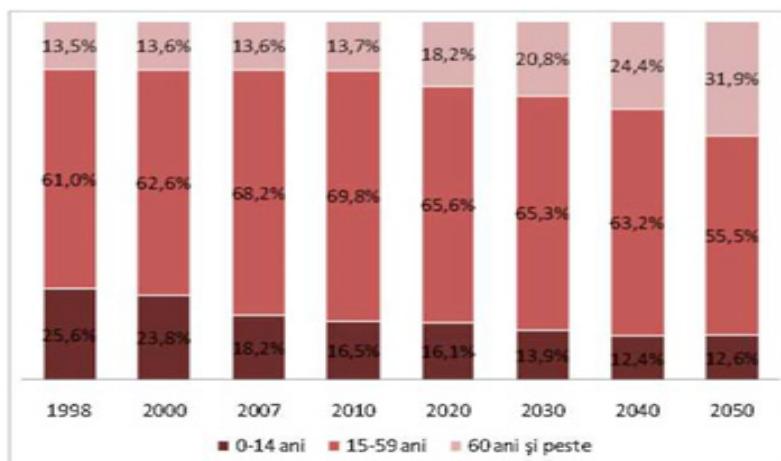


Figura 1. Structura prognozată a populației Republicii Moldova, %.

Mai mult ca atât, potrivit estimărilor actuale ale sistemului de pensii din Republica Moldova, indicatorii demografici vor raporta continuarea tendinței nefavorabile enunțate anterior. Astfel, până în 2020 numărul populației va scădea cu 125 mii persoane față de numărul populației din 2007, iar până în 2050 – cu aproape un milion. Graficul relevă modificările structurale privind populația Republicii Moldova prognozată, fapt ce indică diminuarea ponderii populației cu vârsta aptă de muncă, precum și a persoanelor nou-născute și cu vârsta cuprinsă între 0-14 ani, în paralel cu majorarea ponderii persoanelor cu vârsta de 60 de ani și peste. Astfel, nivelul scăzut al natalității, condiționat de păstrarea modelului de reproducție bazat pe familia cu un singur copil, va duce la creșterea coeficientului de îmbătrânire a populației. Efectele unei asemenea tendințe asupra fondului public de pensii constau în reducerea contribuabililor la formarea Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat și majorarea cheltuielilor acestuia în legătură cu plata pensiilor pentru limita de vârstă. Prin urmare, actuala problemă demografică ar putea avea efectul unei bombe cu efect întârziat pentru sistemul public de pensii, astfel va deveni tot mai dificilă corelarea dintre veniturile obținute în perioada activă cu nivelul pensiei obținut la atingerea vârstei de pensionare. [www.bns.md]

Analiza evoluției și previziunea indicatorilor privind speranța de viață la naștere și a vârstei

medii a populației Republicii Moldova pe parcursul anilor 2000-2050 o voi prezenta în tabelul ce urmează:

Tabelul 1

Evoluția și previziunea indicatorilor privind speranța de viață la naștere și a vârstei medii a populației Republicii Moldova

Indicatori	2000	2007	2010	2020	2050
1	2	3	4	5	6
Speranța de viață la naștere (ambele sexe), ani	68	69	69	70	73
Vârsta medie a populației, ani	33	35	36	38	45
Raportul dintre populația ocupată și numărul pensionarilor pentru limita de vârstă, pers.	2,9	2,7	2,9	2,3	1,3
Rata de substituire a populației (pop. de 0-14 ani la 100 persoane în vârstă de 60 ani și peste), %	174	134	120	89	40
Raportul de dependență (raportul între pop. de 60 ani și peste și pop. de 15-59 ani), %	22	20	20	28	57

Tabelul 1 relevă tendința, aparent pozitivă, de creștere a speranței de viață la naștere a populației Republicii Moldova. Totuși specificul actualului sistem public de pensii, în mod paradoxal, creează motive temeinice de îngrijorare, pe fundalul creșterii vârstei medii a populației și, respectiv, a îmbătrânirii populației. Prin urmare, situația în care populația trăiește mai mult, privită prin prisma caracterului exclusiv redistributiv al sistemului de pensii, este percepută mai curând drept o amenințare pentru stat, decât o ameliorare a bunăstării populației. În aceeași ordine de idei, un sistem de pensii bazat exclusiv pe primul pilon creează automat situația în care persoanele cu vârsta de pensionare sunt percepute drept o povară pentru stat, acesta fiind în mod direct interesat în diminuarea speranței la viață a persoanelor din perioada post-tactivă.

O logică pe cât de pragmatică, pe atât și de cinică, care încă o dată argumentează necesitatea stringentă de reformare a actualului sistem public de pensii și dezvoltarea sistemului bazat pe mai mulți piloni (pensiile private). [2, p. 21]

Pentru întreținerea unui pensionar lucrează tot mai puțini angajați. Unul din cei mai relevanți indicatori privind presiunile exercitate asupra fondului public de pensii și, respectiv, asupra populației economic active, cauzate de tendințele demografice constituie raportul dintre populația ocupată și numărul pensionarilor pentru limita de vârstă. Astfel, în timp ce în țările UE, la momentul implementării acțiunilor concrete în vederea dezvoltării sistemului multiplon al pensiilor, raportul dintre numărul de pensionari și al populației ocupate era de 1:4, atunci în Republica Moldova acesta formează aproximativ 1:2 pe fondul unui sistem de pensii bazat pe un singur pilon. Mai mult decât atât, deși potrivit raportului pentru întreținerea unui pensionar lucrează o persoană, de facto situația este și mai îngrijorătoare.

Adevărul este că la calcularea numărului de persoane ocupate în economie, Biroul Național de Statistică ia în calcul și populația ocupată informal, care nu formează categoria contribuabililor la Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat. Pe lângă aceasta, Biroul Național de Statistică mai include și persoanele care au lucrat, cel puțin, o oră în perioada de referință, care la fel nu pot fi considerați contribuabili stabili la Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat. Prin urmare, numărul real al angajaților care activează pentru întreținerea unui pensionar este mult mai mic. [www.bns.md]

Pensia medie din Republica Moldova este cea mai mică din Europa, iar sistemul de pensii este cel mai ineficient. Eficiența sistemului de pensii depinde de capacitatea acestuia de a asigura o corelare echitabilă dintre venitul obținut în perioada activă a vieții și, respectiv, a volumului contribuțiilor sociale defalcate în fondul public de pensii, cu nivelul pensiei obținute odată cu atingerea vârstei de pensionare. Prin urmare, atât pensia medie, cât și rata de recuperare a salariului pierdut în Republica Moldova sunt cele mai mici din Europa. Mai mult ca atât, situația reală poate fi și mai alarmantă dacă luăm în considerație ponderea înaltă a economiei subterane și a practicii plății salariilor în plic utilizată pe larg în companiile din țară. Totodată, în timp ce în alte state din regiune reforma sistemului de pensii prin crearea fondurilor nestatale de pensii a început încă în condițiile în care rata de înlocuire era superioară celei din Republica Moldova, în țara noastră astfel de acțiuni consecvente nu au fost implementate, iar problema pensiilor a purtat mereu titlul tabu. [3, p. 52]

Bugetul asigurărilor sociale de stat înregistrează solduri negative pe parcursul ultimilor ani. În timp ce fondul public de pensii asigură un nivel al pensiei puțin peste jumătate din minimul de existență pentru pensionari, bugetul asigurărilor sociale de stat din contul căruia, în principiu, se face plata acestor pensii înregistrează solduri negative începând cu anul 2005 și până în prezent.

Sistemul de pensii private, pilonii II și III sau pensii private obligatorii și facultative: soluția potrivită pentru asigurarea unei bătrânețe decente. Criza demografică nu este o problemă caracteristică doar pentru Republica Moldova, precum nu este nici cea legată de incapacitatea sistemului public de pensii, bazat pe un singur pilon, de a asigura un nivel al pensiei, cel puțin, similar cu venitul obținut în perioada activă a vieții. Problema respectivă, specifică majorității țărilor Europei de Est, dar și întregului spațiu postsovietic, a fost soluționată prin introducerea sistemelor alternative pensiilor de stat și care se bazează pe fondurile private de pensii, atât obligatorii, cât și facultative.

Astfel, a fost introdus sistemul obligatoriu de pensii administrate privat (pilonul II) care se formează dintr-o parte a contribuției individuale din sistemul public de pensii, defalcările fiecărui contribuabil fiind acumulate într-un cont individual deschis la administratorul fondului de pensii. De exemplu, în România o anumită parte din contribuția individuală a asiguraților la sistemul public de pensii este redirectionată către pilonul II. America Latină (Chile, Bolivia, Mexic), precum și țările din Europa Centrală și de Est și CSI (Ungaria, Slovenia, țările Baltice, Bulgaria, Macedonia, Rusia, Kazahstan) au implementat sistemul de pensii private obligatorii.

Adițional, a fost creat și sistemul facultativ de fonduri de pensii administrate privat (pilonul III) format pe baza contribuțiilor voluntare ale angajaților și/sau angajatorilor în scopul obținerii unei pensii suplimentare celei asigurate de pilonii II și III și care constituie un instrument financiar distinct de economisire pe termen lung. Asemenea sistem a fost introdus la fel în România, Rusia, Letonia, precum și în Italia, Suedia, Polonia, Kirgîzstan, Mongolia. [4, p. 41]

1. Conceptul de capitalizare. În timp ce contribuțiile la fondul public de pensii sunt redistribuite actualilor pensionari, cele defalcate în fondurile private sunt reinvestite în instrumente financiare (valori mobiliare de stat, depozite bancare, acțiuni etc.) ceea ce asigură un venit investițional, superior nivelului inflației, care se acumulează în contul personal, deschis pe numele fiecărui contribuabil.

2. Drepturile de proprietate ale contribuabililor asupra sumelor defalcate în fondurile private. Fiecărui contribuabil i se deschide un cont personal unde se acumulează sumele defalcate și venitul investițional al activelor, astfel fiind asigurată o corelație aproape perfectă dintre mărirea pensiei și a defalcărilor din perioada activă. În același timp, din cauza principiului redistributiv al sistemului public, conturile personale ale contribuabililor la sistemul public de asigu-

rări sociale rămân „pustii”, iar diminuarea ratei de înlocuire a salariului subminează principiile fundamentale ale echității sociale de către sistemul clasic de pensii. [1, p.19]

Din studiile efectuate am constatat că toate statele cu crize demografice au implementat un sistem de pensii private, fie numai facultative, dar absolut atractive sau, în cele mai dese cazuri, sisteme mixte, atât private obligatorii, precum și facultative. Adică, așa-numitul sistem multiplon. Dacă vorbim de ceea ce avem și la noi, atunci nu există țară în lume care să fi implementat un sistem de pensii facultative, dar să nu stabilească și condiții fiscale favorabile dezvoltării acestui sistem, care ca rezultat nu are altceva decât reducerea poverii statului în ceea ce privește asigurarea unor pensii decente și în valoarea dorită.

BIBLIOGRAFIE

1. Pensia în Moldova: material didactic / Simion Certan, Serghei Perepelița. Facultatea Științe Economice. – Centrul Editorial al USM, 2003, 350 p.
2. Lupușor A. Fezabilitatea implementării sistemului de pensii private în Republica Moldova. Studiu de analiză, Chișinău 2009, 21 p.
3. Babin A., Lupușor A. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: Importanța și factorii determinați, Chișinău 2011, 52 p.
4. Tudoreanu G. „Fondurile nestatale de pensii: de la vorbe la fapte” . Ziarul Capital-Market, nr.19 (235) din 14 mai 2008;41p.
5. www.cnas.md
6. www.bns.md

POTENȚIALUL REGIONAL AL REPUBLICII MOLDOVA DIN PUNCTUL DE VEDERE AL SURSELOR DE ENERGIE REGENERABILĂ

Veronica BUTNARU,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Dinu MANOLE,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Until 2020, Moldova aims to increase the share of alternative energies up to 20% of the total energy consumption. There is also an obligation of our country to the European Union to achieve these indicators by 2020. Moldova is implementing a state program for exploitation of renewable energy. At present renewable energies represents only 5-6% form the total Energy consumption. Republic of Moldova has, theoretically seen, a high technical and economic potential of solar energy. At least this applies to the application of heat pump systems and technologies for processing biomass.

Keywords: *alternative energy sources , renewable energy, solar energy, biomass, wind power, region.*

Problemele de mediu sunt deosebit de complexe, deoarece cauzele sunt interdependente, fapt ce necesită acțiuni la toate nivelurile: autorități locale, naționale și regionale, precum și la nivelul Uniunii Europene, fiecare având propriul rol în creșterea responsabilității față de protecția mediului.

Acordul de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană urmărește expres asigurarea dezvoltării durabile și promovarea economiei verzi. Prin semnarea Acordului, Republica Moldova se angajează să armonizeze legislația națională la cea europeană și să asigure integritatea prevederilor de protecție a mediului, utilizarea rațională a resurselor și eficiență energetică, în toate sectoarele economiei naționale și ale vieții sociale.

Obiectivul general al protecției mediului în Republica Moldova este definit și în Constituția republicii. Art. 37 (1) stipulează „dreptul fiecărei persoane la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive” [1].

Dezvoltarea durabilă și promovarea economiei verzi reprezintă priorități de dezvoltare pentru Republica Moldova. Acestea își găsesc reflectarea în principalele documente de politici ale Guvernului, în special în Strategia Națională de Dezvoltare Moldova–2020, Strategia energetică–2030, Strategia de dezvoltare a sectorului IMM pentru anii 2012-2020, Foaia de parcurs pentru ameliorarea competitivității, Strategia de dezvoltare a agriculturii 2013–2020 și Strategia de mediu 2014–2023.

Guvernul are drept scop crearea, până în 2020, a unui complex energetic competitiv și eficient, care va asigura toți consumatorii cu resurse energetice de calitate, în mod accesibil și fiabil.

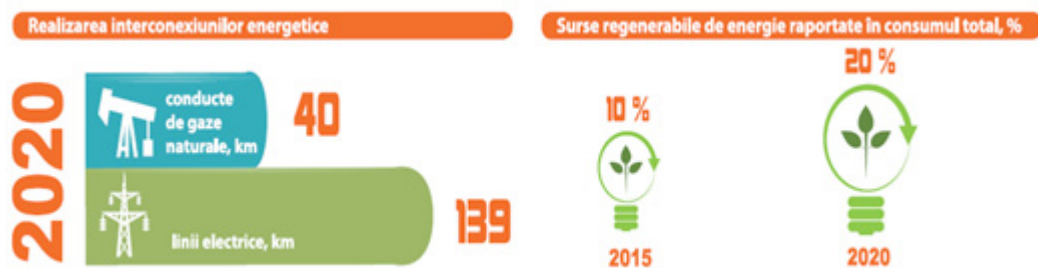


Figura 1. Viziunea strategică din SDN „Moldova 2020”. Energia furnizată sigur, utilizată eficient.

Sursa. Legea nr. 166 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020” din 11.07.2012.

Asigurarea eficienței energetice se va produce prin: diminuarea intensității energetice în sectorul rezidențial, industrial, de transport și agricol; modernizarea sistemului energetic; implementarea unor tehnologii energetice eficiente; implicarea resurselor energetice proprii, inclusiv a celor regenerabile, în balanța de consum. O importanță majoră se va acorda sensibilizării publicului larg în ceea ce privește necesitatea economisirii energiei, inclusiv prin încurajarea populației de a procura servicii comunale, materiale de construcție, locuințe, aparate de uz casnic și produse cu impact energetic. Economii de energie astfel obținute vor avea un efect favorabil și asupra mediului.

Dezvoltarea economică verde oferă multe oportunități pentru Republica Moldova. Aceasta deschide nișe de competitivitate și potențial de export, aduce locuri de muncă decente și venituri mai durabile în zonele rurale. Noile tehnologii contribuie la utilizarea eficientă a resurselor, reducerea poluării și pot îmbunătăți calitatea vieții. Republica Moldova are o economie mică, săracă din punctul de vedere al resurselor naturale, iar resursele umane și de sol fertil constituie principalele sale avantaje.

O economie verde poate fi gândită ca o economie cu emisii reduse, prin utilizarea eficientă și durabilă a resurselor și asigurarea incluziunii sociale. Într-o economie verde, creșterea veniturilor și ocuparea forței de muncă ar trebui să fie impulsionate de către investițiile publice și private ce reduc emisiunile de carbon și poluarea, sporesc eficiența energetică și eficiența resurselor și previn pierderea biodiversității și a serviciilor ecosistemelor.

Principalele domenii în Republica Moldova ce necesită a fi „înverzite” și care dispun de un asemenea potențial sunt: energia, agricultura, transportul și clădirile. Se cere ca toate strategiile naționale să fie orientate către o economie verde și susținute de investiții publice și/sau private, precum și de reforme politice și schimbări de legislație.

Republica Moldova urmează să țină cont de schimbările ce au loc în domeniul SER (sursele de energie regenerabilă) pe plan internațional, respectând angajamentele sale internaționale de promovare a surselor alternative de energie, concomitent răspunzând la provocările interne: problema securității energetice și accesibilitatea tarifelor la energie pentru sectoarele economiei naționale și populație.

Republica Moldova importă circa 95% [3, p. 2] din sursele necesare pentru acoperirea consumului energetic al țării. În lipsa de resurse energetice proprii, promovarea eficienței energetice și valorificarea surselor regenerabile de energie disponibile la nivel de țară constituie căi optime pentru reducerea dependenței în cauză, precum și o condiție esențială pentru dezvoltarea durabilă a economiei.

Pe lângă dependența de import, intensitatea energetică sporită reprezintă un impediment esențial pentru dezvoltarea economiei și reduce enorm competitivitatea economiei și industriei naționale. La fel, cererea de energie electrică în Republica Moldova a demonstrat un trend ascendent. În acest context, pentru Republica Moldova dezvoltarea SER reprezintă nu doar o posibilitate de valorificare a potențialului autohton a surselor alternative de energie, ci și un instrument considerabil de consolidare a securității energetice a țării, reducând în mod considerabil importul de energie din sursele fosile.

În tabelul 1 sunt prezentate date agregate pe diverse tipuri de SRE, cu privire la capacitatea instalată a centralelor electrice, numărul garanțiilor de origine emise de operatorii de rețea producătorilor respectivi și cu privire la cantitățile de energie electrică, produse din SRE și livrate în rețelele electrice pe parcursul anului 2014 și 2015 pentru care au fost eliberate garanții de origine.

Tabelul 1

Producerea energiei electrice din surse regenerabile în anii 2014-2015 conform garanțiilor de origine eliberate de operatorii de rețea.

Tip SRE	Numărul de garanții de origine emise în anul 2015	Capacitatea instalată, kW	Total energie electrică produsă și livrată în rețelele electrice, mii kWh	
			2014	2015
Energie solară (Foto-voltaică)	95	1 257	377,8	1 091,0
Biogaz (produs din biomasă)	33	2 805	1 275,5	14 530,8
Energie eoliană	12	1 130	1 481,2	1 547,7
TOTAL	140	5 192	3 134,5	17 169,6

Sursa. Raport ANRE de activitate pentru anul 2015, <<http://www.anre.md/ro/reports/>>

Energia electrică produsă din biogaz deține cea mai mare pondere în cantitatea totală de energie electrică, produsă din SRE în anul 2015 (84,6% din cantitatea totală de energie electrică), urmată de energia electrică produsă din energie eoliană (9,0%) și, respectiv, energia electrică produsă din energie solară (6,4%). [6, p. 15]

Biomasa va rămâne în continuare o sursă de furnizare descentralizată de căldură; cu toate acestea, în viitor se va forma o nișă pentru utilizarea biomasei în procesul de cogenerare la scară redusă. Implicarea consecventă a autorităților publice locale este necesară în vederea promovării noilor tehnologii și demonstrării exemplelor de succes. Acordarea diverselor stimulente la etapa de investiții ar putea susține crearea unor proiecte-pilot, care pot fi replicate la o scară largă.

Principala resursă de energie alternativă exploatabilă în Republica Moldova este biomasa, al cărei potențial de valorificare se regăsește într-o gamă largă de categorii de resurse, precum sunt: lemnele forestiere, deșeurile agricole și animaliere (în special, reziduurile de grajd), reziduurile de la culturile agricole și arborescente, deșeurile municipale și culturile energetice. În total, potențialul de biomasă al republicii este estimat la 50,43 petajoule [2, p. 23], ceea ce este echivalent cu cca 55% de energie primară furnizată țării.

Conform cercetărilor efectuate de compania „ProConsulting” SRL, din categoriile menționate anterior cea mai mare cotă (52%) o dețin reziduurile obținute din culturile agricole. Cu referire

la acestea, s-a estimat că cea mai semnificativă cantitate de biomasă o constituie paiele din culturile de grâu (cca 780 mii tone) și tulpina și pălăria din culturi de floarea-soarelui (cca 480 mii tone) a impactului și nu trebuie neglijată. [2, p. 23]

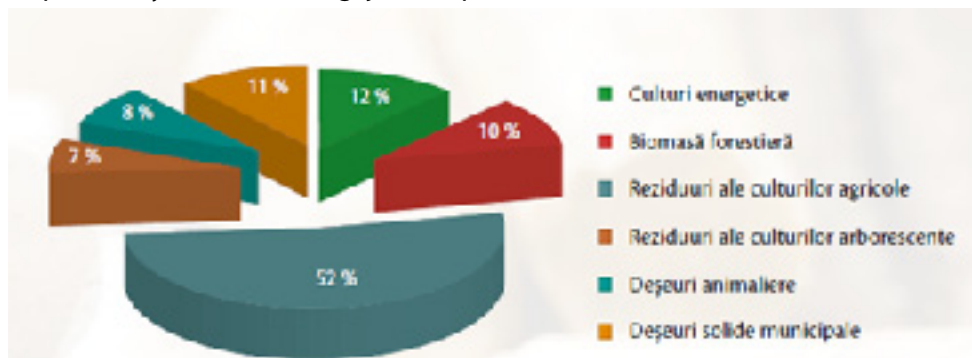


Figura 2. Structura categoriilor de biomasă obținute în Republica Moldova.

Sursa. Caisîn S., Șveț A., Surse de energie regenerabilă: Suport didactic pentru studierea disciplinelor opționale în instituțiile de învățământ, Chișinău, 2014.

Este de atenționat că în prezent doar o parte dintre aceste reziduuri sunt utilizate drept sursă de energie alternativă. De exemplu, la nivel de gospodărie, unde în medie pe an sunt disponibile cca 3000 kg [2, p. 23] de biomasă, aceasta este utilizată preponderent în calitate de furaje pentru animale sau este abandonată ori arsă în câmp, pe când ar putea servi și ca materie primă pentru producerea combustibilului sub formă de pelete sau brichete.

În acest context, este evidentă actualitatea substituirii resurselor energetice tradiționale (gazului, cărbunului) prin combustibilul solid din biomasă, care, în opinia noastră, constituie o direcție de perspectivă pentru Moldova și care în unele localități a devenit o afacere profitabilă, în special în rândurile proprietarilor de terenuri cu suprafețe mari de culturi agricole.

Cea mai puternică regiune din punctul de vedere al potențialului de biomasă este cea de Nord cu circa 10647,63 TJ, după care urmează regiunea de Sud cu 5034,40 T [2, p. 26] și regiunea de Centru cu un potențial de 3744,76 TJ. [2, p. 26]

Tabelul 2

Potențialul energetic din biomasă în regiunile Republicii Moldova

Locul	Total potențial energetic din biomasă, TJ					
	Nord		Centru		Sud	
1.	Drochia	1420,63	Ungheni	538,42	Ștefan Vodă	1056,30
2.	Rîșcani	1331,34	Orhei	438,61	Cahul	880,87
3.	Edineț	1083,46	Hîncești	426,71	Căușeni	679,99
4.	Florești	1077,95	Șoldănești	405,65	Taraclia	665,74

Sursa. Caisîn S., Șveț A., Surse de energie regenerabilă: Suport didactic pentru studierea disciplinelor opționale în instituțiile de învățământ, Chișinău, 2014.

La nivel regional, cel mai mare potențial energetic al acestor culturi se înregistrează în regiunea de Nord – 7.127,0 TJ (potențialul mediu) sau 58% din total. Urmează regiunea de Sud, cu un potențial mediu de 2.678,1 TJ sau 21% din total. Regiunea de Centru deține un potențial de 1.821.2 TJ, estimări medii, sau 15% din total. Potențialul mediu estimat al UTA Găgăuzia, pentru anii 2013-2014, este de 773,0 TJ sau 6% din total. [2, p. 26]

Circa 48% din importurile de gaze naturale ar putea fi reduse de pe contul resurselor de biomasă. În urma analizei potențialului de biomasă pentru fiecare raion în parte s-a obținut un potențial total de aproximativ 21042 TJ anual pe baza mediei datelor pentru anul 2013 și 2014. Comparând acest rezultat cu consumul intern de resurse energetice al Republicii Moldova, care în anul 2014 a constituit aproximativ 92544 TJ, constatăm că 22% [2, p. 27] din necesarul total de resurse energetice poate fi acoperit din biomasă.

Teritoriul Republicii Moldova este situat din punct de vedere geografic într-o regiune puțin favorabilă pentru dezvoltarea energiei eoliene.

În prezent, în țară funcționează doar câteva instalații eoliene de putere mică, folosite pentru producerea energiei electrice în regim autonom. În ultimul deceniu, odată cu creșterea prețurilor la sursele tradiționale de energie, a crescut interesul pentru sursele de energie regenerabile, inclusiv eoliene.

Energia eoliană poate fi aplicată doar în anumite regiuni, preponderent în sudul Moldovei. Totuși parcurile eoliene necesită studii de fezabilitate și investiții majore în instalații, rețele de cabluri subterane, echipe de deservire și reparație, eventual pază. Acest tip de energie nu poate însă avea o pondere semnificativă în balanța energetică, din simplul motiv că vânturile de la noi nu sunt suficient de puternice.

Conform hărții Potențialului energetic eolian al Republicii Moldova, elaborate de Serviciul Hidrometeorologic de Stat, sunt evidențiate teritorii cu perspectivă în valorificarea potențialului energetic eolian.

Conform unor estimări, se crede că în condițiile Republicii Moldova o răspândire mai mare vor avea centralele eoliene relativ mici – de 3-8 MW.

Cea mai mare viteză medie anuală în perioada 1990-2014 a fost înregistrată în anul 1991 la stația Ceadâr-Lunga și se cifrează la 5,54 m/s. Vitezele medii anuale mici ale vântului au creat în mediul de afaceri și cel academic o opinie eronată precum că în Republica Moldova nu există potențial eolian care merită să fie exploatat. [5, p. 11]

În condițiile de vânt ale Republicii Moldova, cele mai potrivite sunt turbinele eoliene de clasa III (viteza medie anuală 6,0-7,5 m/s) cu înălțimea turnului de circa 100 m și care pot fi, teoretic, instalate în regiunea sud pe o arie de 10432 km², regiunea centru pe o arie de 8138 km², regiunea de nord - pe o arie de 10087 km².

Energia produsă de panourile fotovoltaice este de 4 ori mai scumpă decât cea obținută din surse de energie tradițională, iar în Moldova nu există un centru de deservire sau reparație a lor. În afară de panouri, este necesară o instalație de stocare a energiei și trebuie personal care să deservească instalația. Fără subvenționare prețul instalației nu se răscumpără pe parcursul perioadei de exploatare. Astfel, această sursă de energie „verde” nu este rentabilă la noi, cel puțin în viitorul apropiat, în condițiile prețului înalt al panourilor și al randamentului mic de captare a energiei solare.

Promovarea economiei verzi este un imperativ al timpului și o mare prioritate - regională și local pentru Republica Moldova. Ea ține de nevoia de a supraviețui pe acest Pământ pe termen lung. Omul este cel care într-o perioadă comparativ scurtă a adus mari prejudicii mediului înconjurător, mari daune ecosistemelor, golind considerabil resursele naturale și poluând tot ce ne înconjoară – aerul, apa, solul, astfel creând un pericol pentru propria existență pe Pământ.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Publicată: 12.08.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1, Data intrării în vigoare: 27.08.1994.
2. CAISÎN, S., ȘVEȚ, A., Surse de energie regenerabilă : Suport didactic pentru studierea disciplinelor opționale în instituțiile de învățământ, Chișinău, 2014.
3. CEBAN, V., Dezvoltarea energiei regenerabile în Republica Moldova: realități, capacități, opțiuni, perspective, Ed: Asociația pentru Politica Externă (APE), Chișinău, 2016, p. 2.
4. Legea nr. 166 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020” din 11.07.2012.
5. RACHIER, V., Metoda Atlasului Vântului și aplicarea acesteia în cazul Republicii Moldova. Simpozionul Stiintific Internațional al Inginerilor Români de Pretutindeni - SINGRO 2014, ediția a XI-a, 23 - 24 octombrie, Chișinău.
6. Raport ANRE de activitate pentru anul 2015, <http://www.anre.md/ro/reports/>

ДИСТАНЦИОННОЕ БАНКОВСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Оксана БЕДА,
доктор экономики, конференциар университет интеримар,
Государственный Аграрный Университет Молдовы

Сергей ДРАГУЦА,
лектор,
Государственный Аграрный Университет Молдовы

SUMMARY

This article discusses the range of questions connected with the distance banking services. The forms of distance banking services are determined. The characteristics of phone-banking, mobile-banking, Internet-banking are given. The prospects of the distance banking services development in Republic of Moldova are discussed.

Keywords: distance bank services, phone-banking, Internet-banking, mobile-banking.

Быстрая и бесперебойная обработка значительных потоков информации является одной из главных задач любой финансовой организации. В соответствии с этим очевидна необходимость внедрения новых информационных технологий, позволяющих обрабатывать все возрастающие информационные потоки. На сегодняшний день банковская деятельность представляет собой одну из тех областей человеческой деятельности, где применение компьютерных технологий наиболее эффективно. Современные банки предлагают достаточно широкий спектр услуг, объединенных общим термином – дистанционное банковское обслуживание (ДБО).

Главная цель автоматизации банковской деятельности состоит в максимизации прибыли за счет неиспользованных ресурсов и повышении качества банковских услуг. Кроме того, сама конкурентная среда заставляет банки обращать пристальное внимание на внедрение систем ДБО. Во-первых, применение дистанционных услуг позволяет предоставить клиентам принципиально новый уровень сервиса. Во-вторых, бурный рост розничного и кооперативного сегментов требует создания доступных и эффективных механизмов взаимодействия банка и потребителей. Для клиента это означает максимум удобства и минимум затрат по времени и финансам на всех стадиях взаимоотношений с банком. Для банка – увеличение показателей эффективности его работы, сокращение затрат и возможность существенного увеличения клиентской базы.

Важно отметить, что многие банки, предоставив, например, клиенту возможность получать sms-сообщения на мобильный телефон о проведенных операциях с его банковской картой, во всеуслышание заявляют о действующей в банке системе ДБО. Подобными действиями формируется абсолютно неверное представление у клиента о реальных возможностях такой системы, которые намного шире. По сути, система дистанционного банковского обслуживания подразумевает предоставление клиенту практически полного спектра банковских услуг, к числу которых относят:

- ПС-банкинг (PC-banking) (к этой категории могут быть отнесены системы «клиент-банк»);
- Интернет банкинг (Internet-banking);
- мобильный банкинг (mobile-banking);

- телефонный банкинг (phone-banking) (иногда используется термин телебанкинг);
- обслуживание с использованием банкоматов (ATM-banking) и устройств банковского самообслуживания.

В настоящее время можно выделить три наиболее распространенных вида систем дистанционного банковского обслуживания:

а) традиционные системы «клиент-банк», использующие прямую связь с банком по модему и предусматривающие установку специального программного обеспечения на компьютере клиента;

б) системы «телебанк» (телефонного банкинга), предоставляющие платежные и информационные банковские услуги по телефону/телефаксу с использованием компьютерной телефонии;

в) Интернет-банкинг – системы предоставления банковских и посредством Интернета, для использования которых клиенту, как правило, не нужно иметь специальное программное обеспечение и можно работать со своим банковским счетом с любого компьютера, подключенного к сети Интернет [2, с. 127].

Банки могут предоставлять клиентам все три вида дистанционного обслуживания, как в отдельности, так и одновременно в комбинациях. Различные виды ДБО могут быть ориентированы на различные группы клиентов.

В зависимости от принципа работы систем ДБО различают системы онлайн и системы офф-лайн.

Он-лайн системы ДБО работают в режиме реального времени, т. е. транзакция, совершаемая клиентом с использованием средств телекоммуникации, в тот же момент исполняется банком и отражается на его балансе. Обычно такие системы полностью автоматизированы и не предусматривают участие людей в обслуживании клиентов.

Офф-лайн системы ДБО предусматривают наличие временного разрыва между приемом поручения или запроса клиента и его исполнением. Такие системы могут быть автоматизированы как частично, так и полностью. В последнем случае задержка исполнения транзакции связана с тем, что система дистанционного обслуживания клиентов не интегрирована во внутреннюю автоматизированную банковскую систему.

Очевидно, что системы ДБО, работающие в режиме реального времени, более предпочтительны для клиентов, так как они позволяют значительно экономить время при совершении банковских операций.

С понятием «дистанционное банковское обслуживание» тесно связаны также термины «e-bank» (электронный банк) и «виртуальный банк». Под электронным, или виртуальным, банком обычно понимают банк, не имеющий традиционного офиса, а обслуживающий клиентов посредством телефона, Интернета и при необходимости почты.

Если услуги по дистанционному совершению определенных банковских операций может предоставлять любой банк наряду с традиционным обслуживанием клиентов в своих офисах, то виртуальный банк, как правило, специализируется именно на обслуживании удаленных клиентов, не тратя деньги на строительство и содержание клиентских помещений. При этом виртуальный банк предоставляет своим клиентам практически полный набор услуг, оказываемых обычными универсальными банками.

Единственный вид услуг, которые не могут самостоятельно оказываться виртуальным банком, это кассовое обслуживание. Для выдачи наличных своим клиентам виртуальные банки используют сеть банкоматов и терминалов, принадлежащих другим банкам или, например, банковскому консорциуму, в который входит данный виртуальный банк. В услугах по сдаче наличных клиенты виртуальных банков обычно не нуждаются, а при необходимо-

сти используют для зачисления наличных на свои банковские счета другие банки, имеющие широкую сеть отделений.

К банковским рискам, связанным с применением систем интернет-банкинга, относятся: операционный, правовой, стратегический риски, риск потери деловой репутации (репутационный риск) и риск ликвидности.

Причинами возникновения операционного риска при применении систем Интернет-банкинга могут являться:

- ненадлежащая организация информационных потоков, внутрибанковских процессов и процедур, а также обеспечения информационной безопасности, как в самой кредитной организации, так и у провайдеров;

- нарушения режимов функционирования используемых для Интернет-банкинга информационных систем кредитной организации, связанные с авариями, отказами, сбоями оборудования и программного обеспечения самой кредитной организации или ее провайдеров;

- ошибки и сбои в работе аппаратно-программного обеспечения применяемых кредитной организацией систем Интернет-банкинга, которые могут привести к нарушениям целостности данных в информационном контуре Интернет-банкинга;

- действия в отношении кредитной организации в виде неправомерного доступа с применением Интернет-технологий к ее информационным ресурсам, в том числе при совершении преступных действий;

- недостаточная производительность и защищенность информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей, как кредитной организации, так и провайдеров, задействованных в информационном контуре Интернет-банкинга (с учетом возможного неправомерного доступа с применением Интернет-технологий);

- ошибки служащих кредитной организации, ее клиентов или провайдеров (в том числе разработчиков программного обеспечения систем Интернет-банкинга и устройств, входящих в информационный контур Интернет-банкинга), а также недостаточный уровень контроля (в том числе программного) за возможностью их совершения;

- невыполнение поставщиками услуг (исполнителями работ) договорных обязательств перед кредитной организацией;

- невыполнение кредитной организацией обязательств перед клиентами из-за ненадлежащего качества аппаратно-программного обеспечения систем Интернет-банкинга;

- хищения денежных средств путем неправомерного использования ключа электронной цифровой подписи.

Кредитной организации рекомендуется оказывать методологическую консультационную помощь клиентам Интернет-банкинга, доводить до них информацию о принимаемых ими рисках, а также необходимом комплексе мер по защите информации.

Кредитным организациям, предполагающим оказание клиентам трансграничных банковских услуг посредством Интернет-банкинга, рекомендуется предварительно изучить возможные дополнительные источники (факторы) банковских рисков, связанных с нарушением законодательства зарубежных государств и территорий, а также возможности учета факторов риска, относящихся к той или иной стране или юрисдикции, в том числе в соответствии с рекомендациями.

Банки, работающие на территории РМ, по сути, оказывают услуги ДБО двум большим группам клиентов – физическим и юридическим лицам – без разделения на какие-либо подгруппы.

Среди ключевых параметров, влияющих на эффективность применения систем ДБО,

можно выделить такие, как:

- производительность;
- отказоустойчивость;
- информативность системы;
- простота использования;
- безопасность;
- дружелюбность интерфейса;
- масштабируемость системы;
- системный функционал.

Все эти параметры связаны между собой, рассматривать их надо в комплексе.

Стоит отдельно упомянуть важную для многофилиальной структуры сегментацию клиентов.

Для полноценного и правильного развития ДБО банк должен дифференцировать свои услуги по определенным группам, сегментам клиентов с целью повышения эффективности обслуживания.

Поэтому в будущем банки, использующие системы ДБО, будут составлять некую клиентскую матрицу, в которой клиенты будут распределяться по различным характеристикам. Например, по одной шкале клиент может быть распределен в категорию VIP или обычных пользователей, по другой – в зависимости от качества возможной связи, используемого оборудования и т. п. Естественно, такая матрица может быть и многомерной.

Система ДБО должна соответствовать основным направлениям развития бизнеса банка, тех услуг, которые банк планирует предлагать своим клиентам.

Однако основной потенциал развития рынка систем ДБО составляют кредитные организации, планирующие внедрение и активное развитие Интернет-банкинга и систем дистанционного обслуживания физических лиц, а также мобильных решений для юридических лиц. Именно такие системы и решения будут наиболее динамично развиваться в ближайшие годы.

Ряд проблем формирования рынка дистанционного обслуживания вызван недостаточным уровнем активности банков в данном сегменте банковского рынка. Большинство банков до сих пор не сформировало целостную, обоснованную и последовательную долгосрочную стратегию развития дистанционных услуг, позволяющую определить наиболее благоприятную клиентскую нишу и наращивать количество предоставляемых каналов обслуживания и услуг в них. Помимо этого, зачастую банки не уделяют должного внимания повышению качества дистанционных услуг.

Таким образом, каждый банк должен объективно оценить свои планы по развитию дистанционных банковских услуг и принять необходимые меры по их выполнению, сконцентрировав усилия на решении следующих задач:

- a) совершенствование действующего законодательства в целях создания необходимых условий для расширения спектра дистанционных банковских услуг;
- b) расширение возможностей существующих систем дистанционного банковского обслуживания, разработка и внедрение новых видов платежей и операций, упрощения процедуры получения доступа к данным услугам;
- c) выполнение показателя по росту объема безналичных платежей населения, улучшение качества предоставления банковских услуг.

Необходимость выживания в условиях жесткой конкуренции в банковском секторе диктует банкам свои условия, особенно на фоне возросшей культуры потребления

физических лиц. Клиентам уже мало просто иметь возможность получить тот или иной продукт – сейчас их интересует качество предоставляемой услуги и временные затраты на ее получение. В данной ситуации преимущество получают банки, предоставляющие своим клиентам услуги по дистанционному банковскому обслуживанию. В конкурентной борьбе победят те банки, которые полностью перестроят свою деятельность в соответствии с новыми требованиями банковского бизнеса и современными информационными технологиями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. БАТРАКОВА, Л. Г. Анализ процентной политики коммерческого банка. - М.: Логос, 2002.
2. БЕЛОГЛАЗОВА, Г. Н., КРОЛИВЕЦКАЯ, Л. П., САВИНСКАЯ, Н. А. Банковское дело. - М.: Финансы, 2003.
3. БЕЛЯКОВ А. В. Банковские риски: проблемы учета, управления и регулирования (2-е изд.). - М.: БДЦ-пресс, 2004.
4. ДОДОНОВА, И. В., КАБАНОВА, О. В. Автоматизированная обработка банковской информации. - М.: КноРус, 2010.
5. КАДЖАЕВА, М. Р., ДУБРОВСКАЯ, С. В. Банковские операции. - М.: Академия, 2008.
6. ЛАВРУШИН, О. И, АФАНАСЬЕВА, О. Н. Банковское дело: современная система кредитования. - М.: КноРус, 2007.
7. СКЛЯРЕНКО, В. В. Банковский менеджмент. - СПб.: СПбГУЭФ, 2009.
8. СТАРОДУБЦЕВА, Е. Б. Основы банковского дела. - М.: Инфра-М, 2006.
9. ТАВАСИЕВ, А. М. Банковское дело: дополнительные операции для клиентов. - М.: Финансы и статистика, 2005.
10. ТАГИРБЕКОВ, К. Р. Основы банковской деятельности. - М.: Инфра-М, Весь Мир, 2003.

ATRAGEREA DE FONDURI EXTERNE PENTRU DEZVOLTAREA ECONOMICĂ LOCALĂ

Ivan KOMAROVSKIY,
doctorand,

Școala Doctorală de Economie și Administrarea Afacerilor,
Universitatea AL. I. CUZA, Iași, România

SUMMARY

The main factors determining the process of local economic development are considered. Centers of influence on the development process are defined. The indicators characterizing significance of separate indicators are investigated.

The obtained results allowed to substantiate the significance of the main factors influencing the process of local economic development

Dezvoltarea economică locală: definiții și concepte de bază

Găsirea unei soluții pentru rezolvarea problemei atragerii de resurse financiare externe (investiții sau împrumuturi) este imposibilă fără să se țină cont de specificul conceptului de dezvoltare locală.

În cadrul mai multor articole de specialitate se tratează astfel de probleme precum cele reprezentative pentru dezvoltarea economică locală, cum ar fi: definirea conceptului de „dezvoltare economică locală”, (în continuare - DEL), o posibilă evaluare a eficienței sale, precum și activitățile administrației publice. Însă o definiție de bază, general acceptată pentru expresia de „dezvoltare economică locală” nu a fost încă produsă. Acest lucru limitează posibilitatea ca autoritățile publice să-și planifice dezvoltarea economică locală și să atragă resursele externe necesare. Prin urmare, în studiul problemelor ce țin de DEL, în funcție de specificul problemei, se folosesc definiții diferite ale acestui concept.

Evaluarea nivelului de cunoaștere în domeniul cercetării trebuie începută prin studierea conceptului de dezvoltare economică locală – DEL.

În 2003, Banca Mondială a propus următoarea definire pentru DEL: „dezvoltarea economică regională este procesul, în cadrul căruia sectoarele public, privat și nonguvernamental colaborează pentru a crea condiții mai bune pentru creșterea economică și crearea de noi locuri de muncă. Scopul acestui proces este creșterea calității vieții tuturor.” (World Bank Urban Development Unit 2003)

Din perspectiva definițiilor existente, DEL poate fi privită ca un proces de creștere a competitivității unui teritoriu și activizarea dezvoltării economice, creșterea prosperității și crearea de locuri de muncă pentru toți membrii comunității locale. „*Local Economic Development is a process where the local actors shape and share the future of their territory. We could define it as a participatory process that encourages and facilitates partnership between the local stakeholders, enabling the joint design and implementation of strategies, mainly based on the competitive use of the local resources, with the final aim of creating decent jobs and sustainable economic activities.*” (Canzanelli, 2001).

Studiul acestor abordări în definirea conceptului DEL ne duce la concluzia că dezvoltarea locală este un proces complex, ce este determinată de influența reciprocă și interacțiunea dintre diferiți factori care se referă la domenii precum economia, cultura, politica și mediul înconjurător.

În același timp, schimbările în sine nu reflectă specificitatea problemei dezvoltării locale

și nici necesitatea de a atrage resurse externe. O alternativă ar fi să se utilizeze conceptul de dezvoltare „durabilă” sau „echilibrată”, care se caracterizează prin următoarea definiție: „Dezvoltarea durabilă satisface necesitățile prezentului, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi”: *Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: The concept of 'needs', in particular, the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and The idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs.* (World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (1987).

Pentru a obține caracteristici cantitative și calitative ale nivelului de „dezvoltare durabilă” este necesar a se utiliza indicatori și valori corespunzătoare. În plus față de o evaluare globală a nivelului de dezvoltare, acestea vor stabili legăturile între prioritățile de dezvoltare locală și resursele necesare pentru securitatea sa. Sarcina de a asigura echilibrul principalilor indicatori ar trebui să fie primordială în determinarea și planificarea procesului de atragere din exterior a resursele necesare.

Astfel, la baza determinării DEL se propune să se pună conceptul de parteneriat sau de cooperare între trei sectoare: administrația publică, sectorul privat al afacerilor și societatea (Austin J.E. (2000), Grat S. (2011). Astfel, fiecare sector se prezintă ca:

- public: autoritățile publice și administrația publică;
- economic (al afacerilor): întreprinderi locale și potențiali investitori;
- societatea: organizații nonprofit și fundații implicate în dezvoltarea locală.

În același timp, imaginându-ne toți factorii de influență posibili, ca urmare a activităților individuale a doar trei sectoare, este imposibil de a obține o evaluare completă a perspectivelor de dezvoltare locală. Acest lucru limitează capacitatea de a obține finanțare externă.

Pentru a determina toți factorii de influență care au impact asupra procesului de DEL, ne propunem să trecem de la conceptul de interacțiune între cele trei sectoare la utilizarea unui model de dezvoltare durabilă și interacțiunea dintre cele patru centre de putere: economia, ecologia, politica și cultura în sistemul comunitar de durabilitate (Paul James with Liam Magee, Andy Scerri and Manfred Steger (2015). Figura 1.

Utilizarea unui model bazat pe interacțiunea dintre cele patru centre de influență ne permite să oferim o bază teoretică pentru cercetare și pentru a stabili principalii factori care influențează procesul de DEL. Interacțiunea dintre centrele de influență poate fi văzută ca o reprezentare a structurii organizării societății locale capabile să reacționeze coordonat, împreună pentru a rezolva problemele comune de dezvoltare. Pentru a face acest lucru, toți factorii care influențează sistemul trebuie să fie prezentați în sistemul comun, de ansamblu, al cercurilor de stabilitate generală. Figura 1.

Pentru a se lua în considerare posibilitatea aplicării unui model de dezvoltare durabilă și interacțiune între cele patru centre de putere cu scopul de a rezolva problema atragerii de fonduri externe, este necesar, în primul rând, să se definească noțiunea de „centru de influență”.

Centrul de influență: *ecologia*.

Centrul de influență al ecologiei prezintă interacțiunea dintre oameni și natură, inclusiv mediul antropic, care poate fi integrat în mediul natural.

Ecologia, ca centru de influență, poate fi determinată prin intermediul următorilor indicatori: resursele minerale și energetice; apa și aerul; flora și fauna; habitatul; mediul antropic (construcții, transport și infrastructură); reciclarea resurselor naturale; emisiunile și deșeurile.

Centrul de influență: *economia*.

Centrul de influență *economic* prezintă activitatea practică și resursele materiale asociate cu

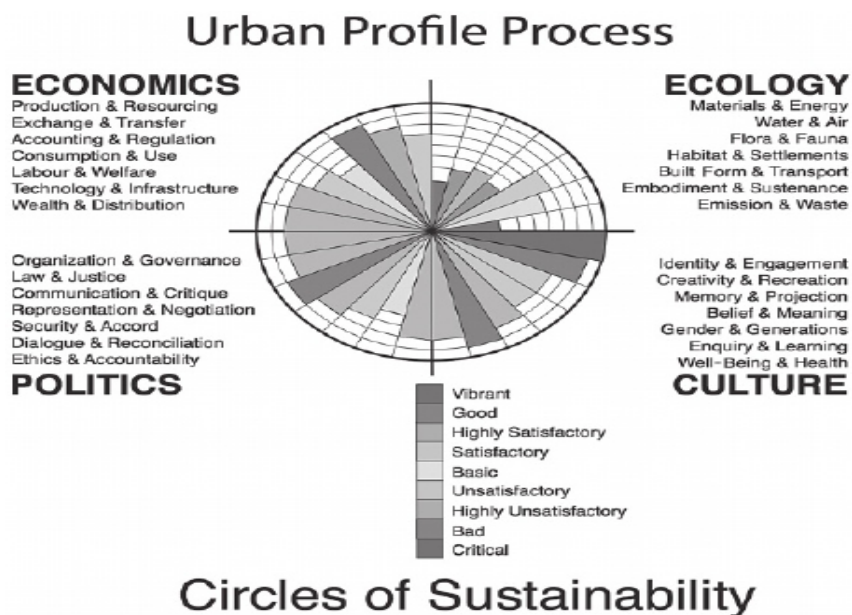


Figura 1. Centre de influență asupra DEL și indicatorii de evaluare a sistemului de cercuri de stabilitate.

Sursa. Paul James with Liam Magee, Andy Scerri and Manfred Steger, *Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability*, Routledge, London, 2015.

producția, precum și utilizarea și gestionarea acestora.

Pentru a determina impactul centrului economic, se propune utilizarea următorilor indicatori: producția și furnizarea de resurse; producția industrială și schimbul de mărfuri; auditul și reglementarea; consumul și utilizarea; munca și securitatea socială; tehnologia și infrastructura; bunăstarea și distribuția bogăției.

Aici, termenul de „resurse” este utilizat în cel mai larg sens al său, inclusiv se ia în considerare și ca un mijloc de a atinge alte obiective.

Centrul de influență: *politica*.

Politica în calitate de centru de influență reprezintă activitățile practice legate de administrația publică, organizarea și reglementarea vieții publice.

Pentru a determina impactul politicii ca centru de influență, se propune utilizarea următorilor indicatori: organizarea și conducerea; legea și justiția; comunicarea și critica; reprezentarea; siguranța și consimțământul; dialogul și reconcilierea; etica și responsabilitatea.

Parametrii acestui domeniu depășesc conceptul obișnuit de politică și includ o trecere în revistă a relațiilor publice în ansamblul lor. Acestea exclud o separare (lipsită de ambiguitate, la rândul său) între interesele publice și cele private în ceea ce privește organizarea societății. O caracteristică importantă a impactului politicii ca centru de influență este posibilitatea implicării autorităților publice în definirea strategiilor de dezvoltare locală.

Centrul de influență: *cultura*.

Cultura ca centru de influență prezintă activitățile practice de asigurare a continuității în ceea ce privește aspectele sociale ale vieții comunității. În cazul ei se utilizează următorii indicatori: posibilitatea identificării acestora în cadrul interacțiunii dintre oameni; creativitatea și petrecerea timpului liber; memoria (istoricul) și tradiția; convingerile și ideile; sexul (masculin/feminin) și generațiile; disponibilitatea informațiilor și educația; bunăstarea și sănătatea.

Aspectele legate de administrarea publică a culturii sunt asociate cu evaluarea rezultatelor și semnificația socială a acestora.

Punerea în practică a principiilor de interacțiune de mai sus este posibilă cu ajutorul prezentării factorilor de influență relevanți, factori ce reflectă specificul fiecărui centru în parte (Andy Scerri and Paul James (2010), Andy Scerri, Paul James, Kim Humphrey and Martin Mulligan (2009). Cu ajutorul prevederilor teoriei dezvoltării durabile se poate lua în considerare interacțiunea dintre centrele de influență, în conformitate cu prioritățile lor:

- componenta economică ia în considerare aspecte legate de resursele financiare și cele externe;
- mediul reprezintă biodiversitatea și integritatea ecologică;
- politicul se referă la sistemele sociale și la activitatea autorităților;
- cultura ia în considerare resursele motivaționale ce determină schimbările culturale.

Utilizarea conceptului de durabilitate nu numai că poate instala și explora legăturile care există între sistemele de mediu, economice, culturale și sociale, dar, de asemenea, le poate da o evaluare calitativă și cantitativă. Cu toate acestea, în acest scop este necesar să se răspundă la câteva întrebări:

- a) Ce mai exact trebuie să fie durabil?
- b) Care sunt obiectivele ce trebuie atinse pentru a asigura o stare de echilibru?
- c) Ce este comun la centrele de influență atunci când vine vorba de asigurarea stării lor de echilibru?

Pentru a răspunde la aceste întrebări, ne propunem să utilizăm rezultatele indicatorilor cantitativi și calitativi de evaluare, caracteristici fiecărui dintre cele patru centre de influență. (Andy Scerri and Paul James (2010). Alegerea acestor indicatori este o sarcină a cărei rezolvare este definită de prioritățile DEL, ce se bazează pe optimizarea problemei de atragere și utilizare a resurselor externe.

Indicatorii prezentați mai sus, care caracterizează centrele individuale de influență, sunt destul de generali și nu reflectă specificitatea sprijinului financiar al programelor DEL. Pentru concretizarea lor, în lucrare, a fost efectuată o expertiză de evaluare pentru a determina lista indicatorilor reprezentativi pentru programul DEL (Paul James (2014).

În cadrul studiului s-a apelat la experți precum:

- Centrul de influență politică: reprezentanți ai autorităților publice, organizațiilor publice ale căror activități sunt legate de programele de dezvoltare a teritoriului;
- Centrul de influență economică: reprezentanții mediului de afaceri, investitori și experți internaționali, instituții financiare;
- Centrul de influență *mediul* și centrul de influență cultural: reprezentanți ai organizațiilor și societății civile care activează în aceste domenii.

Rezultatele sondajului efectuat în rândul experților au făcut posibilă nu numai stabilirea unei liste de posibili indicatori pentru a putea efectua evaluarea, dar și determinarea semnificației acestora și criteriile pe baza cărora se evaluează participanții la programele de dezvoltare.

Studiul a fost realizat pentru regiunile sudice ale Ucrainei (Odesa, Herson, Mykolayiv) și zonele de frontieră ale Moldovei. (Figura 2)

Indicatorii :

1. **Centrul de influență: ecologie:** 1. resursele minerale și energetice; 2. apa și aerul; 3. flora și fauna; 4. habitatul; 5. mediul antropoc (construcții, transport și infrastructură); 6. reciclarea resurselor naturale; 7. emisiunile și deșeurile.

2. **Centrul de influență: economie:** 1. producția și furnizarea de resurse; 2. producția industrială și schimbul de mărfuri; 3. auditul și reglementarea; 4. consumul și utilizarea; 5. munca și securitatea socială; 6. tehnologia și infrastructura; 7. bunăstarea și distribuția bogăției.

3. **Centrul de influență: politica:** 1. organizarea și conducerea; 2. legea și justiția; 3. comu-

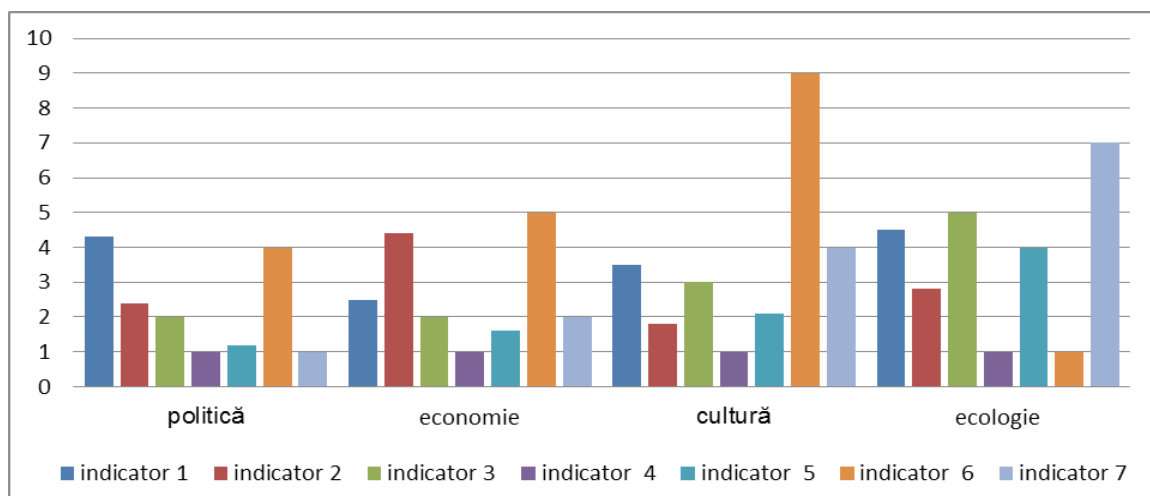


Figura 2. Indicatorii centrelor de interacțiune de influență.

nicarea și critica; 4. reprezentarea; 5. siguranța și consimțământul; 6. dialogul și reconcilierea; 7. etica și responsabilitatea.

4. Centrul de influență: cultură: 1. posibilitatea identificării acestora în cadrul interacțiunii dintre oameni; 2. creativitatea și petrecerea timpului liber; 3. memoria (istoricul) și tradiția; 4. convingerile și ideile; 5. sexul (masculin/feminin) și generațiile; 6. disponibilitatea informațiilor și educația; 7. bunăstarea și sănătatea.

Evaluarea a fost realizată pe o scară de 9 puncte, cu valori precum: o dezvoltare potențială și activă (9); rezistență dinamică (8); bun (7); foarte satisfăcător (6); satisfăcător (5); nesatisfăcător (4); foarte nesatisfăcător (3); rău (2); stare critică (1). (Figura 1.4)

Analiza rezultatelor a permis formularea unor criterii specifice durabilității dezvoltării locale:

Macro criteriul 1: „Existența și îndeplinirea unor condiții obiective pentru dezvoltarea deplină a potențialului uman și a vieții.”

Macro criteriul 2: „Existența premiselor economice obiective pentru atragerea de fonduri externe.”

Macro criteriul 3. „Protecția drepturilor individuale și a performanței financiare.”

Macro criteriul 4 : „Existența unor condiții care oferă confort în afaceri și în viața personală.”

Rezultatele analizei statistice a datelor sondajului au arătat că, în ceea ce privește metodologia de evaluare *inter pares*, toate aceste macro criterii au valori de sistem, ceea ce corespunde categoriilor: dezvoltarea potențială și activă (9); rezistență dinamică (8); Bun (7); iar unele abateri se datorează mai multor caracteristici individuale ale respondenților.

Pe scurt, putem trage următoarele **concluzii**:

- reprezentarea procesului de dezvoltare locală în baza interacțiunii între centrele de influență permite optimizarea mecanismelor adecvate ale administrației publice și asigurarea, în același timp, a evidenței tuturor factorilor de influență asupra procesului de finanțare externă;
- fiecare centru de influență are propriile interese specifice, priorități și obiective, ceea ce reprezintă o sursă potențială de conflict, de forme distructive de interacțiune, care pot conduce, în final, la abandonarea activităților comune;

- complexitatea fenomenelor sociale conduce la abordarea prin care eficiența deciziilor de gestionare și de minimalizare a efectelor negative să fie posibilă doar pe baza coordonării competente a diferitelor puncte de vedere (factori de influență).

BIBLIOGRAFIE

1. Andy Scerri and Paul James (2010), 'Communities of Citizens and "Indicators" of Sustainability', *Community Development Journal*, vol. 45, no. 2, 2010, pp. 219–36.
2. Andy Scerri and Liam Magee, Paul James (2012), 'Measuring Social Sustainability, A Community-Centred Approach', *Applied Research in the Quality of Life*, vol. 7, no. 3, 2012, pp. 239–61.
3. Andy Scerri and Paul James (2010), 'Accounting for Sustainability: Combining Qualitative and Quantitative Research in Developing "Indicators" of Sustainability', *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 13, no. 1, 2010, pp. 41–53.
4. Austin J.E. (2000). Strategic Collaboration between nonprofits and business, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2000, supplement, p. 69-97.
5. CANZANELLI G. (2001). Overview and learned lessons on local economic development. Human Development, and DecentWork. Geneva, ILO and Universitas Working Paper (available at: <http://www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm>).
6. Paul James with Liam Magee, Andy Scerri and Manfred Steger (2015), *Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability*, Routledge, London, 2015.
7. Paul James (2014), 'Urban Design for the Global South: Ontological Design in Practice', in Eleni Kalantidou and Tony Fry, eds, *Design in the Borderlands*, Routledge, London, 2014.
8. World Bank Urban Development Unit (2003) *LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT*. Prepared by Urban Development Unit/ The World Bank Washington, DC. December 2003 www.world-bank.org/urban/led, 2003.

PARTICULARITĂȚILE MANAGEMENTULUI DATORIEI UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

Diana CAZAC,
doctorandă,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

This article will examine the issues of local debt management of local public authorities of Republic of Moldova and the necessity of its improvement. Quality and efficiency of local public finances relies heavily on the level of indebtedness of administrative-territorial authorities. This is due to the fact that debt levels increase may generate a set of risks to their budget and have significant long-term consequences. This paper aims to highlight the importance of local debt management and its efficiency related to the good administration of local public finances based on knowledge.

Calitatea și eficiența finanțelor publice locale depinde extrem de mult de nivelul de îndatorare a autorităților administrativ-teritoriale. Acest lucru se datorează faptului că majorarea nivelului datoriei poate să genereze un set de riscuri pentru bugetul acestora și să aibă consecințe semnificative pe termen lung. Amplificarea riscurilor are loc, de obicei, în perioadele de crize financiare și economice. Pentru a face față acestor provocări, orice autoritate publică locală, în contextul creării unui sistem administrativ bazat pe cunoaștere, are nevoie de un sistem performant de management al datoriei, capabil să evalueze și să gestioneze aceste riscuri.

Datoria publică reprezintă ansamblul anagajamentelor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale, ale Băncii Naționale a Moldovei, ale datoriei ce rezultă din împrumuturile interne și externe ale întreprinderilor de stat/municipale și ale societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

Datoria unităților administrativ-teritoriale (UAT) este o parte componentă a datoriei sectorului public și cuprinde totalitatea obligațiilor financiare interne și externe, ale autorităților administrației publice locale, la un moment dat.

Totodată, datoria UAT reprezintă o obligație generală care trebuie rambursată, conform acordurilor încheiate, din veniturile proprii ale unității administrativ-teritoriale împrumutate, precum și din veniturile beneficiarilor de împrumuturi garantate de autoritățile administrației publice locale, după caz.

Datoria UAT constituie obligația exclusivă a unităților administrativ-teritoriale de a rambursa datoria în conformitate cu termenele și condițiile contractuale și obligația directă sau indirectă a Guvernului Republicii Moldova și de a contracta datorie pe termen lung în următoarele scopuri:

- finanțarea proiectelor de investiții capitale a programelor de dezvoltare;
- refinanțarea datoriei pe termen lung.

Autoritățile unităților administrativ – teritoriale (UAT) pot contracta împrumuturi externe și acorda garanții pentru împrumuturi externe doar de la instituțiile financiare internaționale. Totodată, au dreptul, în baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative ale UAT respective, să acorde întreprinderilor municipale și societăților comerciale cu capital integral sau

majoritar municipal garanții pentru împrumuturi pentru cheltuieli de capital de la instituțiile financiare internaționale și din țară. Decizia privind contractarea datoriei și/sau acordă garanții pentru împrumuturi, precum și emisiunea valorilor mobiliare pe termen lung se coordonează preventiv cu Ministerul Finanțelor. Avizul Ministerului Finanțelor are un caracter obligatoriu și este elaborat în baza criteriilor obiective care să asigure:

- capacitatea de a rambursa datoria;
- compatibilitatea condițiilor financiare de atragere a mijloacelor cu obiectivele politicii de administrare a datoriei UAT;
- conformitatea proiectelor planificate a fi finanțate din contul surselor atrase cu programe de dezvoltare anuale și multianuale;
- conformitatea contractării datoriei sau garantării datoriei cu restricțiile stabilite în Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale. [1]

Datoria UAT, precum și garanțiile acordate de către acestea, sunt administrate integral de către autoritatea UAT, în conformitate cu principiul managementului financiar durabil și elaborează programul anual al împrumuturilor, care este parte componentă a deciziei bugetare anuale a autorităților reprezentative și deliberative ale UAT respective, stabilesc obiectivele politicii de administrare a datoriei UAT, evaluează condițiile financiare ale împrumuturilor și/sau ale emisiunii valorilor mobiliare și asigură rambursarea datoriei. Plafoanele datoriilor interne și externe sunt stabilite în bugetele anuale ale autorităților UAT. În scop de ținere a evidenței tuturor obligațiilor directe și condiționale ale UAT, subdiviziunea financiară a autorităților UAT întocmește raportul privind datoria și raportul garanțiilor. Deservirea datoriei UAT are prioritate față de alte obligații pecuniare din contul bugetelor respective și toate plățile se efectuează în termenele și în condițiile angajamentelor asumate, indiferent de suma aprobată în buget pentru acest scop. [1, art. 45- 48]

În conformitate cu analiza evoluției și structurii datoriei sectorului public, în perioada anilor 2009-2016, observăm variații ale componentelor acesteia pe întregul termen, fiind cauzate de numeroși factori, cum ar fi criza financiară din anii 2009-2010, criza sistemică bancară din 2014-2015, instabilitatea economică și politică etc. Până în anul 2014 nivelul de îndatorare a Republicii Moldova era destul de mic și nu genera riscuri majore pentru finanțele publice. Amplificarea riscurilor a avut loc odată cu acordarea de către Guvern a garanțiilor de stat pentru creditele oferite de către BNM către trei bănci comerciale aflate în stare de criză. În acest context, este oportun de a analiza cât de performant este cadrul normativ și instituțional privind datoria publică și cum a evoluat el în ultimii ani. (Tabelul 1) [3]

Tabelul 1.

Evoluția datoriei publice pe componente, în perioada anilor 2009-2016 (septembrie)

Anii	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 septembrie
Datoria de stat	14 622,4	18 870,8	19 226,5	21 184,7	23 521,6	27470,6	33 509,2	37 207,9
Datoria BNM	1 886,2	2 482,3	3 831,5	5 637,7	5 811,3	6100,6	6 669,7	5 970,7
Datoria între-prinderilor din sectorul public	932,4	1 522,8	1 767,1	2 136,6	2 305,1	2508,7	2 673,4	2407,9

Datoria UAT	116,2	69,1	208,9	291,7	253,1	286,0	416,8	408,9
Datoria publică	17 557,2	22 944,7	25 034,0	29 277,6	31 891,1	36 365,9	43 269,2	45995,3

Sursa. Elaborat de autor în baza rapoartelor anuale cu privire la datoria publică, publicate de Ministerul Finanțelor.

Conform Tabelului 1, din anul 2009 până în anul 2016, datoria publică s-a majorat considerabil cu 28 438,1 mil. lei, respectiv au suportat majorări fiecare componentă în parte, inclusiv și datoria unităților administrativ-teritoriale, care a crescut în 2016 cu 292,7 mil. lei.

Modificarea soldului datoriei publice către finele anului 2015 în comparație cu sfârșitul anului 2014 este condiționată de variația tuturor componentelor care formează datoria publică. Astfel, conform Tabelului 2, în cea mai mare măsură s-a majorat soldul datoriei de stat cu 1,9 %, după care urmează datoria BNM care s-a diminuat cu 1,4%, datoria întreprinderilor sectorului public s-a micșorat cu 0,7 % și într-o măsură mai mică, datoria UAT s-a majorat cu 0,2%. În structura datoriei publice pe componente, pentru anul 2016 septembrie, partea majoră îi revine datoriei de stat - cu ponderea de 77,4%, urmată de datoria BNM – 15,4%, datoria întreprinderilor din sectorul public – 6,2% și datoria UAT – 1,0%. [3]

Tabelul 2.

Structura datoriei publice pe componente, în perioada 2009-2016 septembrie, %

Anii	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 septembrie
Datoria de stat	84,25	82,24	76,8	72,35	73,75	75,5	77,4	77,4
Datoria BNM	10,87	10,82	15,3	19,26	18,22	16,8	15,4	15,4
Datoria întreprinderilor din sectorul public	4,31	6,64	7,05	7,3	7,22	6,9	6,2	6,2
Datoria UAT	0,57	0,30	0,83	0,99	0,79	0,8	1,0	1,0

Sursa. Elaborat de autor în baza rapoartelor anuale cu privire la datoria publică, publicate de Ministerul Finanțelor al RM

Raportul privind datoria UAT este prezentat trimestrial Direcției generale datoriei publice din cadrul Ministerului Finanțelor și este înregistrat în programul informațional DMFAS, care este responsabil de administrarea datelor cu privire la datoria publică. Totodată, în urma prezentării rapoartelor anuale de audit public a datoriei sectorului public de către Curtea de Conturi, periodic se atestă modificarea/ajustarea soldului datoriei sectorului public pentru împrumuturile contractate de întreprinderile sectorului public și UAT și sunt condiționate de neconformarea părților implicate în procesul de raportare a datoriei sectorului public, prin prezentarea eronată, nerespectarea termenelor de prezentare a rapoartelor sau neprezentarea informației, fapt care a afectat plenitudinea și prezentarea reală a situației privind datoria sectorului public.

La fel, și arieratele la împrumuturile sectorului public, la finele ultimilor cinci ani, au repre-

zentat integral arieratele la împrumuturile interne ale UAT și întreprinderile din sectorul public. De asemenea, auditul a constatat modificarea soldului arieratelor la sfârșitul anilor, care influențează direct asupra soldului datoriei publice. Devierile semnificative ale arieratelor denotă lipsa responsabilității conducătorilor întreprinderilor respective și a autorităților executive ale UAT, în ceea ce privește prezentarea în termen, complet și veridic, a informațiilor privind datoriile față de bugetul de stat pentru împrumuturile garantate și recreditate. [4; 5]

În acest sens, este esențială dezvoltarea managementului datoriei autorităților publice locale cu supravegherea și limitarea riscurilor ce pot majora datoria sectorului public, în special, prin acordarea garanțiilor de stat.

Pentru un management cât mai eficient al datoriei autorităților UAT este oportună o mai bună cunoaștere de către actorii implicați a legislației în vigoare cu privire la datoria publică și garanțiile acordate de către stat. Stabilirea și publicarea obiectivelor administrării datoriei UAT pe pagina web a autorității publice, transparentizarea și comunicarea publică a contractării împrumuturilor interne și externe, precum și a deservirii datoriei UAT, cu specificarea scopului ce urmează a fi finanțat, ar majora considerabil încrederea în autoritățile unităților administrative-teritoriale și ar crește simțul responsabilității, contributivității și participării cetățenilor la o mai bună guvernare. Totodată, pentru o raportare mai eficientă a comunicării arieratelor autorităților UAT către Direcția generală datorii publice din cadrul Ministerului Finanțelor și o monitorizare a mișcărilor interne cu privire la achitarea dobânzilor, arieratelor etc., ar fi oportună finanțarea și crearea unui soft informațional care ar monitoriza datoria autorităților publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr. 419-XVI din 22.12.2006.
2. Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.
3. Rapoartele anuale pentru datoria din sectorul public, garanțiilor și recreditării de stat pentru anii 2009-2016.
4. „Raportul auditului datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2014”, Anexa nr. 2 la Hotărârea Curții de Conturi nr. 20 din 25 iunie 2015.
5. „Raportul auditului datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2015”, Anexa nr. 2 la Hotărârea Curții de Conturi nr. 16 din 30 iunie 2016.
6. I. Morcotîlo, „Evaluarea cheltuielilor publice în Republica Moldova”, Expert-Grup, 2015, 18 pag.

STUDIUL ASPECTELOR OPȚIUNILOR DE EFICIENTIZARE A ACTIVITĂȚII ÎNTREPRINDERILOR MICI ȘI MIJLOCII DIN POLONIA PRIN PRISMA OBSTACOLELOR CE INTERVIN ÎN DEZVOLTAREA ACESTORA

Mariana COLESNIC,
doctorandă, lector universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

The investigations in this article could allow deducing that most gaps in small and medium sized enterprises activity are been found in their inability for efficient and effective management, because of the lack of knowledge of entrepreneurs in this field. Acknowledge the role of small and medium sector in the sustainable development of the national economy; we set a target to detect obstacles to the development of this category of businesses and to offer new opportunities to support this sector.

Una dintre modalitățile inovatoare de sporire a eficacității și eficienței politicii regionale a UE constă în utilizarea instrumentelor financiare. Aceste mecanisme de sprijin care variază de la tehnici de inginerie financiară până la programe de asistență tehnică pot contribui la atragerea de finanțări suplimentare și dispunerea de un plus de cunoștințe de specialitate și know-how (cunoștințe deținute de o persoană fizică sau de o întreprindere asupra unui produs sau procedeu de fabricație) [6].

Întreprinderile mici și mijlocii din Republica Polonă sunt un grup de întreprinderi, care joacă un rol-cheie în dezvoltarea economiei naționale. Cu un spectru larg și un nivel ridicat al activității, businessul mic și mijlociu a avut un impact pozitiv asupra creșterii produsului național brut și merită să fie numit „forța motrică a economiei țării”. Cu toate acestea, în pofida rolului vital pe care îl joacă, acestea sunt expuse la o mulțime de dificultăți, iar principalul obstacol pentru dezvoltarea lor este lipsa de echitate și dificultatea de a obține o finanțare externă [1, p. 320-338].

Metoda de finanțare a companiilor determină, în mare parte, cerințele de capital care rezultă din disponibilitatea surselor externe de finanțare și din utilizarea eficientă a acestor fonduri. Sursele de finanțare sunt mecanismul de conducere spre dezvoltarea fiecărei întreprinderi și determină competitivitatea lor pe piață [2]. Deciziile privind sursele de finanțare au un impact major asupra funcționării fiecărei societăți sub aspectul afacerii pe care o gestionează, astfel încât căutarea celor mai convenabile surse pentru aceste întreprinderi reprezintă o parte importantă a politicii lor financiare [1].

Până la jumătatea anului 2012 scepticismul legat de capacitatea Poloniei de a cheltui în mod eficient fondurile politicii de coeziune nu-și mai aveau rostul: peste trei sferturi din alocarea disponibilă a fost contractată beneficiarilor, iar nivelul plăților deja efectuate de către Comisia Europeană depășea media UE [3, p. 35-40]. De fapt politica de coeziune reprezintă una dintre politicile cele mai importante și cele mai complicate ale Uniunii Europene, statut ce decurge din faptul că, prin obiectivul său de reducere a disparităților economice și sociale existente între diversele regiuni ale Europei, acționează asupra unor domenii semnificative pentru dezvoltare, precum ar fi **creșterea economică și dezvoltarea sectorului IMM.**

Așadar, *experiența Poloniei* ne demonstrează că și sprijinul excesiv poate avea consecințe negative. Cezary Kazmerchak, președinte al Uniunii Antreprenorilor și Angajatorilor din Polonia, în special pentru publicația Forbes (2016), a analizat experiența poloneză privind aplicarea diferitelor programe europene pentru stimularea economiei și a împărtășit constatările sale cu privire la fezabilitatea punerii în aplicare a acestora și în alte țări.

Deci după aderarea Poloniei la Uniunea Europeană au fost implementate de către autoritățile europene programe diferite pentru stimularea economică a acestei țări. *În primul rând*, acordarea de subvenții, prin care a fost posibil să se deschidă afaceri noi. *În al doilea rând*, finanțarea afacerilor deja în derulare era efectuată prin alocarea de fonduri speciale pentru dezvoltarea acestora. *În al treilea rând*, se acordau granturi pentru invenții, dezvoltare și inovare. În plus, nu puține resurse financiare erau investite în dezvoltarea infrastructurii naționale. Valoarea totală a acestor dotații a fost impresionantă, dimensiunea lor anuală ajungând la 3% din PIB-ul Poloniei.

După mai mulți ani de utilizare a acestor programe, polonezii și-au dat seama că aceste „dotații negândite” au și multe dezavantaje, cel mai principal fiind utilizarea necorespunzătoare și ineficientă a resurselor furnizate. De exemplu, în cazul în care în contract se stipula că finanțarea unui proiect este concepută pentru trei ani, atunci la sfârșitul perioadei respective multe companii își încetau, pur și simplu, activitățile. Această situație a condus la faptul că dezvoltarea proiectului era, pur și simplu, stopată, iar în unele cazuri era înghețată la „jumătate de drum”.

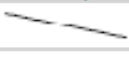

Ceva similar s-a întâmplat și în sfera micului business, unde una dintre cele mai mari programe de sprijin a acestui sector inițiat de către Agenția Poloneză pentru Dezvoltarea Întreprinderilor (PARP) era programul 8.1. Esența acestui program consta în faptul că aproape oricine care dorea să deschidă o afacere în Polonia, utiliza numele sau cuvântul „inovație” și în schimb primea un grant de 1 milion de zloți (circa 250 mii euro). În rezultat, s-a dovedit că aproape 90% din astfel de proiecte, pur și simplu, au devenit ineficiente, iar investiția primită de întreprinzători nu a fost returnată.

Având această experiență astăzi, Polonia pledează pentru opțiunea creditării agenților economici. Mai mult decât atât, Cezary Kazmerchak susține că cea mai bună opțiune pentru aceste fonduri ar fi utilizarea lor pentru proiecte de modernizare a infrastructurii la nivel național, **iar businessul mic și mijlociu ar trebui să dispună de facilități fiscale, precum și să opereze fără bariere de reglementare.**

Dificultatea accesului întreprinderilor la finanțare este, de asemenea, confirmată de ponderea împrumuturilor bancare, acordate sectorului privat în Produsul Intern Brut. În Moldova, în comparație cu Polonia, această cifră este scăzută și reprezintă 37,1% (în 2015).

Tabelul 1.

Ponderea creditelor bancare acordate sectorului privat din țară (% din PIB)

Țara	2009	2015	Abari (+/-) 2015 față de 2009	Evoluția
Republica Moldova	41,4	37,1	-3,3	
Polonia	61,6	73,2	11,6	

Sursa. <http://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.DOMS.GD.ZS?end=2015&name_desc=false&start=2009&view=chart>

.Acesta este motivul pentru care Polonia continuă să meargă pe calea reducerii reglementărilor de stat, ceea ce înseamnă mai puțină birocrație, simplificarea diferitelor proceduri legate de activitățile de afaceri. Astăzi IMM din Polonia beneficiază de credite cu o rată a dobânzii de aproximativ 4% (rată flotantă cu o diferență de la 2-7 p.p.), iar datorită acestui fapt, după cum ne

arată și datele tabelului respectiv, a crescut și ponderea creditelor bancare acordate sectorului privat din Polonia.

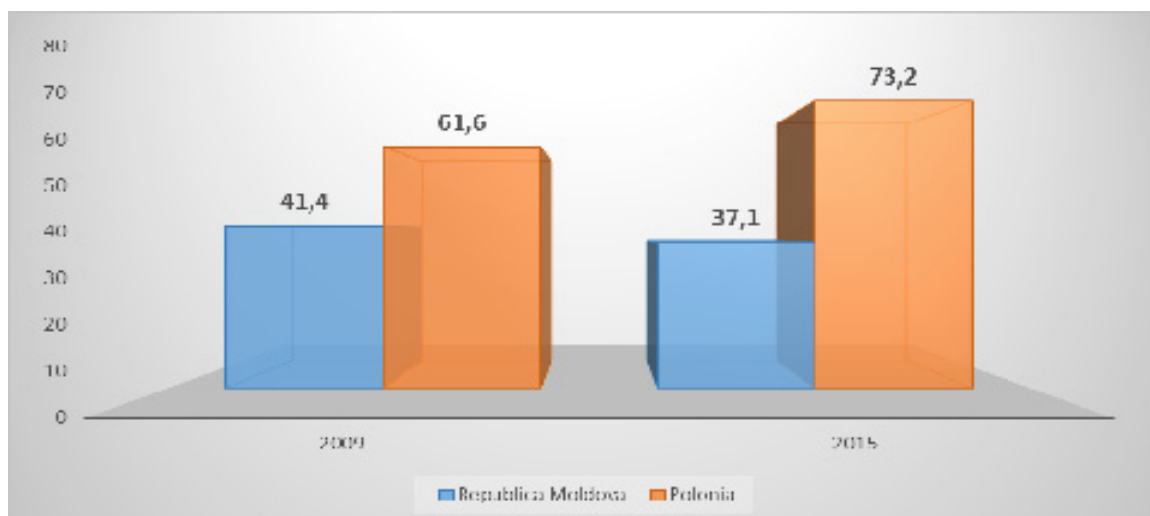


Figura 1. Ponderea creditelor bancare acordate sectorului privat din RM și Polonia (% din PIB).

Sursa. <http://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.DOMS.GD.ZS?end=2015&name_desc=false&start=2009&view=chart>

A doua direcție este legată de impozitare. Natura înregistrărilor fiscale ale întreprinderilor mici depinde de tipul de activitate; de tipurile de formulare fiscale și valoarea veniturilor obținute. Clasificarea entităților privind forma de impozitare se face în funcție de legislația fiscală elaborată de către instituțiile de stat abilitate în acest domeniu, adică după forma organizatorico-juridică a agentului economic. Politica fiscală a statului tinde spre perfecțiune, diminuând considerabil ratele de impozitare a agenților economici.

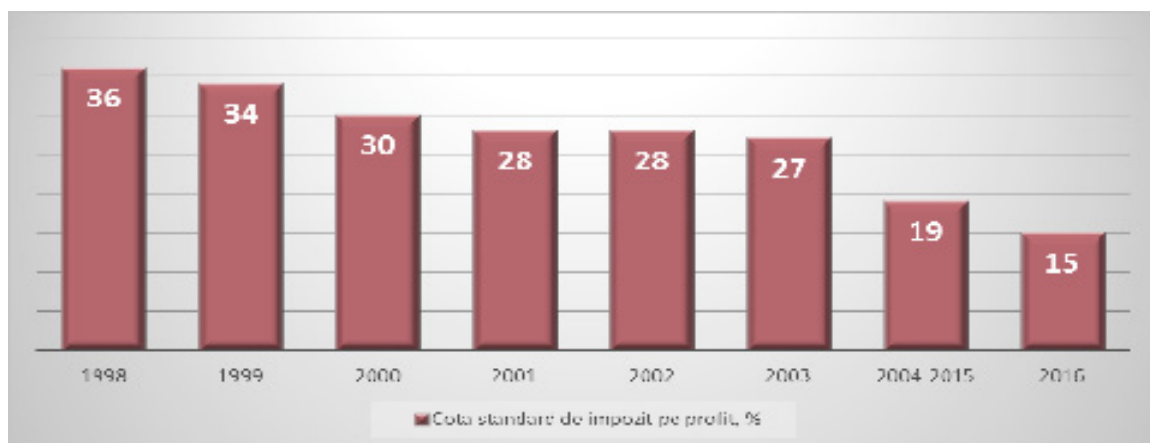


Figura 1. Evoluția cotei impozitului pe venit a persoanelor juridice din Polonia, %

Sursa. Elaborat de autor în bazadatelor federației IMM din Polonia <<http://msp-24.pl/index.php>, <https://www2.deloitte.com/about>>

Nu atât de mult timp în urmă, a fost publicat un proiect de lege „Cu privire la afacerile mici” (limita care dă dreptul de a beneficia de statutul de contribuabil mic în 2016 este de 5.092 milioane zlotzi sau 1.200.000 euro), care reduce în mod drastic povara fiscală pentru start-up-uri și

antreprenori cu un venit mic. Se preconizează că societatea nou-creată va plăti doar un impozit de 22,17% din venitul din vânzări. În același timp, suma de 1.200 de zloți (o jumătate din salariul mediu) este pe deplin scutită de impozit. Pentru întreprinderile individuale sistemul de impozitare va fi mai puțin apăsător - 19% din venitul din vânzări și o contribuție obligatorie de asigurări sociale în valoare de 1 150 PLN pe lună. Mai mult decât atât, pentru anumite forme organizatorico-juridice din Polonia, începând cu anul 2016, s-a redus rata de impozitare de la 19% la 15% din venitul din vânzări.

Tabelul 1.

Modalitatea de calcul a impozitului pe venit pentru IMM din Polonia

Etapale determinării impozitului pe venit	Descrierea etapelor	Calculele
Etapă I	Se determină contribuțiile de asigurări sociale, care în anul 2016 constituie 772.96 PLN pentru o lună calendaristică. $772.96 \times 12 \text{ luni} = 9275,52 \text{ PLN}$	Presupunem că avem un venit din vânzări de 150.000 PLN (35517.24 euro) $150\,000 - 9\,275,52 = 140\,724,48$
Etapă II	Se stabilește cota de impozitare 15% și se estimează impozitul pe venit.	$140\,724,48 \times 15\% = 21\,108,67 \text{ PLN}$
Etapă III	Se determină asigurarea obligatorie de asistență medicală, ce se scade din suma impozitului pe venit	$288,95 \times 12 \text{ months} = 3\,467,40 \text{ PLN}$
Etapă IV	Se determină suma impozitului spre plată.	$21\,108,67 - 3\,467,40 = 17\,641,27 \text{ PLN}$ (820.9 euro)

Sursa. Elaborat de autor în baza datelor <<https://poradnik.wfirma.pl>>

Totodată, în vederea stimulării și eficientizării activității sectorului mic și mijlociu, autoritățile din Polonia tind spre majorarea ratelor de impozitare pentru companiile mari. Conform datelor Doing Business (2016), Polonia este țara care a atins cea mai mare rată de îmbunătățire a mediului de afaceri din ultimii ani. Sistemul fiscal polonez este tiparul unui model de impozitare echilibrat, mizele cărui sunt destul de libere pentru a asigura dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, dar, în același timp, suficient de mare ca statul să-și poată îndeplini obligațiile sociale. Potrivit raportului Băncii Mondiale, povara fiscală în Polonia este egală cu media mondială: 40% din profiturile medii ale companiei, fără a lua în calcul facilitățile fiscale, se prelevează în harnașa statului. Acesta nu este indicatorul cel mai mic, însă legislația locală este simplă și ușor de înțeles, iar deschiderea unei afaceri în Polonia nu este dificilă. La sfârșitul anilor '90 și începutul anilor 2000 a început un adevărat „boom antreprenorial”, iar în prezent mai mult de 50% din PIB-ul național este generat de către întreprinzătorii privați și micile companii.

Așadar, în Polonia există trei categorii principale de impozite: impozitul pe venit (18% pentru persoane fizice și 19%/15% pentru persoane juridice), TVA (23% pentru majoritatea bunurilor și serviciilor și cote preferențiale la TVA - 8%, 5%, 0%) și accize.

Referitor la politica fiscală, viziunea agenților economici este centrată pe asigurarea unui mediu stimulat și nediscriminatoriu, concentrându-se, în același timp, pe măsuri de consolidare a transparenței, stabilității și predictibilității sale. Consolidarea bazei de impozitare și a modului de așezare a impozitelor și taxelor este în continuare esențială pentru asigurarea resurselor ne-

cesare dezvoltării economice și îndeplinirii sarcinilor statului.

Sprijinirea, încurajarea și întărirea unui mediu de afaceri concurențial, simplificarea reglementărilor și a procedurilor administrative, precum și perfecționarea structurilor instituționale sunt elemente care depind foarte mult și de capacitatea administrației publice de a implementa măsurile de reformă. Instituțiile publice trebuie să devină competitive pentru a putea implementa măsurile menționate. Astfel, se pot anticipa viitoarele direcții de acțiune pentru a face posibilă adoptarea unei atitudini pro-active și reducerea la minimum a șocurilor transpuse asupra mediului de afaceri.

BIBLIOGRAFIE

1. KAMBA-KIBATSHI, M. The Importance of the Operation of Small and Medium-sized Enterprises in Poland in the Context of the Economic Market Turbulence. Publisher in journal: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*. p. 320-338, Issue 34, 2013.

2. TARNAWA, A. et al. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. 2016, 159 p. ISBN 978-83-7633-311-3. Disponibil: <http://www.parp.gov.pl/publikacje/ebook/454> [vizitat pe 17.03.2017]

3. SIDORCHUK, R.R. Defining the Concept of Small Business. In: *Entrepreneurship*, 2012, nr.10 (208), p. 35-40. Disponibil: <http://www.creativeconomy.ru/en/articles/23866/> [vizitat pe 15.03.2017]

4. TARNAWA, A. et al. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. 2016, 159 p. ISBN 978-83-7633-311-3. Disponibil: <http://www.parp.gov.pl/publikacje/ebook/454> [vizitat pe 17.03.2017]

5. DRUCKER, P. *Innovation and entrepreneurship*, 2 nd edition, Oxford: ButterworthHeinemann, 2007, 273 p. ISBN: 978-0-7506-8508-5

6. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag43/mag43_ro.pdf

7. <http://www.forbes.pl/ustawa-o-swobodzie-dzialalnosci-gospodarczej-zmiany,artykuly,211290,1,1.html>

8. <https://poradnik.wfirma.pl/-rozpoczecie-dzialalnosci-gospodarczej-cz-8-wybor-formy-opodatkowania>

9. https://www.oecd.org/globalrelations/Moldova_RO.pdf

CORELAȚIA PARTICULARITĂȚILOR MANAGEMENTULUI SISTEMULUI PROTECȚIEI SOCIALE ȘI MANAGEMENTULUI PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA

Liliana MARDARI,
lector superior universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

Social protection of population is the key element of social reforms and the main direction of the state social policy, an element that reflects the development and welfare of society. These aspects argues the need for organization and operation of the system analysis, so that the individual system and process, as well as the overall. Given the need of regulation, organization and supervision of the state-level and characteristics those targeted by the social protection system(beneficiaries) it is necessary to continue their correlation, so publicly by concrete system, and vice versa as (from local to central).

Protecția socială, într-o reflecție largă, reprezintă un ansamblu de politici, măsuri, instituții, organisme care asigură sprijinul persoanelor și grupurilor aflate în dificultate și care nu pot să realizeze prin efort propriu condițiile normale, minime de viață. În sens mai restrâns, prin protecție socială, se înțelege ansamblul instituțiilor, structurilor și rețelelor de servicii, al acțiunilor destinate creării unor condiții normale de viață pentru toți membrii unei societăți și, mai ales, pentru cei cu resurse și capacități reduse de autorealizare.

Prin sistemul de protecție socială se caută posibilități de redistribuire a resurselor materiale și umane ale colectivității către acele persoane și grupuri aflate în dificultate în vederea eliminării decalajelor mari dintre acestea și populația majoritară. [2]

Managementul sistemului de protecție socială este structurat și funcționează pe niveluri, asigurându-se legături coerente între acestea, și în contextul managementului public în general.

1. Managementul sistemului de protecție socială la nivel central este reprezentat de activitatea Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului, cea mai importantă instituție activă în domeniul politicilor de protecție și asistență socială. Misiunea ministerului este de a asigura realizarea prevederilor Constituției Republicii Moldova și ale Guvernului privind elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul protecției sociale, familiei și copilului, în scopul asigurării securității sociale și sporirii nivelului de trai al populației.

Promovarea politicii sociale bine echilibrate, incluzive, ajustate la condițiile curente reprezintă o provocare continuă a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova, în parcursul său ferm spre asigurarea unui nivel adecvat de bunăstare și securitate socială a tuturor membrilor societății.

Implementarea politicii sociale în condițiile actuale presupune aplicarea unor noi formule de protecție socială a categoriilor de populație social dezavantajate, noi instrumente de intervenție în politicile de dezvoltare socială, realizarea reformelor social-economice cu implicarea activă a societății prin informare, dialog și consultări.

Politica în domeniul protecției sociale include: [4]

Politici de asigurări sociale. Sistemul public de asigurări sociale de stat este o parte integrantă

a sistemului de protecție socială, având ca obiectiv principal acordarea unor prestații în bani persoanelor asigurate aflate în imposibilitatea obținerii veniturilor salariale în urma anumitor situații de risc. În cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei de acest domeniu este responsabilă Direcția politici de asigurări sociale, care cuprinde Secția pensii și indemnizații și Secția acorduri cu atribuții concrete.

Politici de asistență socială, în domeniul cărora Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei are mai multe atribuții printre care:

- elaborează și perfecțează cadrul normativ în domeniul asistenței sociale;
- coordonează funcționarea sistemului național de asistență socială;
- dezvoltă un sistem coerent de programe, măsuri, activități de suport și protecție a persoanelor defavorizate;
- monitorizează sistemul integrat de servicii sociale și acordă asistență metodologică în vederea dezvoltării acestuia;
- deține evidența serviciilor și a prestațiilor de asistență socială;
- coordonează procesul de acreditare a prestatorilor de servicii sociale;
- identifică necesitățile de formare profesională a personalului angajat în sistemul de asistență socială;
- acordă asistență metodologică structurilor teritoriale de asistență socială;
- creează parteneriate sociale cu organizațiile neguvernamentale în vederea implementării programelor în domeniul asistenței sociale.

Politici de protecție socială a persoanelor cu dizabilități. Direcția politici de protecție socială a persoanelor cu dizabilități, responsabilă de acest domeniu, are următoarele atribuții: elaborează și perfecționează cadrul normativ în domeniul protecției sociale a persoanelor cu dizabilități; asigură dezvoltarea mecanismelor de protecție socială a persoanelor cu dizabilități; efectuează analize ale politicilor de protecție a persoanelor cu dizabilități și elaborează sugestii, recomandări privind îmbunătățirea situației în domeniu; acordă asistență metodologică structurilor teritoriale de asistență socială; creează parteneriate sociale cu organizațiile neguvernamentale în vederea implementării programelor în domeniul protecției sociale a persoanelor cu dizabilități.

Serviciul instituțiilor rezidențiale și de reabilitare, care constituie o parte componentă a sistemului de asistență socială. Prin esență ele continuă a fi una dintre cele mai solicitate și costisitoare forme de îngrijire, prin care se acordă protecție persoanelor în etate și persoanelor cu dizabilități care, din cauza anumitor circumstanțe, sunt limitate în posibilitățile de participare la viața socială în aceeași măsură cu alte persoane.

Politici de protecție a familiei și a drepturilor copilului. Direcția de politici de protecție a familiei și drepturilor copilului are scopul de a contribui la eficientizarea activității Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei prin implementarea politicii și procedurii moderne în domeniu. Direcția este responsabilă de:

- reprezentarea și promovarea intereselor familiei și copilului la nivel național și internațional;
- elaborarea și coordonarea procesului de implementare a strategiilor de dezvoltare durabilă a sistemului de protecție socială a familiei și copilului;
- desfășurarea activității de informare a populației despre promovarea și realizarea politicii de stat în domeniul ce ține de activitatea Direcției;
- elaborarea politicilor și propunerilor de îmbunătățire a sistemului de protecție socială a familiei și copilului;
- elaborarea rapoartelor periodice privind aplicarea la nivel național a Convenției ONU privind drepturile copilului.

Indiferent de domeniul de activitate, Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului deține

responsabilitatea deplină în ce privește aspectul metodologic și de expertiză, deoarece ministerul de resort deține responsabilitatea funcționării eficiente a serviciilor publice în domeniul protecției sociale.

O altă instituție activă în domeniul protecției sociale este Casa Națională de Asigurări Sociale, care administrează și gestionează sistemul public de asigurări sociale, este organul puterii executive, care realizează politica statului în domeniul asigurărilor sociale. Prin intermediul sistemului public de asigurări sociale și al activității CNAS, statul garantează cetățenilor prin plăți sociale dreptul la protecția socială în cazurile de bătrânețe, șomaj, boală, invaliditate, de pierdere a întreținătorului; pensii, indemnizații, compensații nominative și alte prestații de asigurări sociale.

Activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale este axată pe realizarea unui șir de obiective orientate spre dezvoltarea și implicarea eficientă a instituției în promovarea și implementarea politicii statului în domeniul asigurărilor sociale, în condiții de transparență, răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate. Direcțiile prioritare de activitate țin de elaborarea și gestionarea bugetului asigurărilor sociale de stat, evidența plătitorilor de contribuții și a obligațiilor acestora, stabilirea și plata la termen a prestațiilor sociale, modernizarea continuă a serviciilor publice electronice prestate, perfecționarea continuă a sistemului de management financiar și control, dezvoltarea capacităților instituționale. [5]

2. Alt nivel de organizare a sistemului de protecție socială este cel la nivel raional, unde organizarea sistemului de protecție socială se bazează pe activitatea următoarelor instituții: Secția Asistență socială și Protecție a Familiei; Direcția Generală Învățământ, Tineret și Sport; Case Teritoriale de Asistență Socială, Secția Minori și Moravuri etc.

Secția asistență socială și protecție a familiei este instituția-cheie în domeniul protecției și asistenței sociale. În cadrul acesteia a fost instituită unitatea de specialist în problemele familiei cu copii în situație de risc, cu atribuțiile:

- asigură aplicarea legislației în domeniul asistenței sociale a familiilor cu copii;
- generalizează și sintetizează necesitățile existente în domeniul asistenței sociale a familiilor cu copii, formulează propuneri;
- creează baza de date a sistemului informațional automatizat privind asistența socială a familiilor cu copii;
- colaborează cu organizațiile neguvernamentale pentru sprijinirea familiilor defavorizate, extinderea și diversificarea serviciilor sociale destinate acestora;
- acordă consultații persoanelor fizice și juridice care solicită sprijin în soluționarea unor probleme din domeniul respectiv de activitate;
- perfectează anchetele sociale în vederea acordării ajutorului material familiilor dezavantajate etc.

3. Alt nivel de management al sistemului de protecție socială este cel la nivel local, unde instituția responsabilă de protecție socială este administrația publică locală de nivelul I. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală prevede competența organelor administrației publice locale în asistența socială, incluzând centrele și așezămintele de asistență socială și de protecție socială, protecția socială a populației afectate de șomaj, organizarea activității de asistență socială a copiilor, bătrânilor, invalizilor, familiilor cu mulți copii, a grupurilor și persoanelor defavorizate; sprijină organizațiile neguvernamentale care au ca obiect de activitate protecția socială și funcționează în raza satului, orașului; asigură elaborarea și realizarea măsurilor privind combaterea șomajului, crearea locurilor noi de muncă, organizarea lucrărilor publice remunerate, supraveghează realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social. [1]

Rolul primordial pentru protecția socială la nivel local îi aparține asistentului social profesio-

nist, care este veriga-cheie în implementarea politicii sociale în Republica Moldova.

Sistemul de protecție socială din Republica Moldova asigură o gamă largă de alocații și prestații, care sunt reglementate în acte normative și legislative. Majoritatea prestațiilor sunt alocate foștilor angajați în unitățile de stat, serviciile fiind destinate, mai ales, persoanelor vârstnice. Segmente întregi ale populației (cum ar fi pensionarii, persoanele cu dizabilități, elevii și studenții, reprezentanții anumitor profesii, persoanele afectate de accidentul de la Cernobîl) devin beneficiarii acestor subvenții, fără a se ține cont de nivelul de trai și necesitățile individuale. Totuși venitul mediu pe membru de familie este criteriul utilizat pentru acordarea subvențiilor pentru învățământ, cum ar fi cele pentru cărți, hrană și încălzire. Majoritatea din servicii se exprimă în numerar.

În Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 sunt specificate activități necesare de realizat în domeniul protecției sociale [3]:

1. În domeniul asigurări sociale activitățile: instituirea pensiei de bază ca instrument de sporire a protecției sociale a pensionarilor; asigurarea stabilității, durabilității și transparenței sistemului public de asigurări sociale; crearea și consolidarea mecanismului de stabilire a prestațiilor de asigurări sociale în baza contribuțiilor de asigurări sociale achitate; efectuarea schimbărilor parametrice în sistemul de pensionare în vederea eficientizării formulelor de calcul și indexare a pensiilor, continuarea procesului de unificare a condițiilor de pensionare pentru toate categoriile de persoane, implementarea certificatelor electronice de concediu medical.

2. În domeniul asistență socială și protecția familiei: dezvoltarea sistemică a asistenței sociale pentru a spori nivelul de protecție a cetățenilor, familiilor și al coeziunii sociale; asigurarea accesului la servicii sociale de calitate prin perfecționarea cadrului normativ care reglementează modul de organizare și funcționare a serviciilor sociale; sporirea și evaluarea calității serviciilor sociale prin implementarea eficientă a mecanismelor de acreditare și inspecție a prestatorilor de servicii sociale; consolidarea programelor de ajutor social pentru creșterea nivelului de protecție a familiilor și crearea mecanismelor de activare socială; prevenirea instituționalizării copiilor prin dezvoltarea programelor de intervenție timpurie și a serviciilor alternative; elaborarea și implementarea programelor destinate copiilor rămași în țară ca urmare a fenomenului migrației; respectarea drepturilor persoanelor cu dizabilități prin implementarea recomandărilor și observațiilor Comitetului ONU; elaborarea unui mecanism imparțial de evaluare a persoanelor cu dizabilități în vederea stabilirii capacității de muncă; dezvoltarea cadrului legislativ și de politici în domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie; finalizarea proceselor cu referință la antreprenoriatul social și serviciile sociale.

Analizând funcționarea sistemului de protecție socială pot fi evidențiate câteva generalizări (ca minusuri sau poziții necesare de perfecționat): insuficiența resurselor financiare; insuficiență de informare, sistemul integrat de servicii sociale slab dezvoltat, fluctuația evidențiată a cadrelor, calitatea serviciilor sociale, care nu corespunde standardelor europene, indiferența unor categorii de cetățeni.

Ca rezultat, e necesară asigurarea finanțării durabile a serviciilor sociale, crearea și extinderea în parteneriat public-privat a serviciilor sociale comunitare și de plasament, dezvoltarea resurselor umane în domeniul social, promovarea serviciilor sociale, asigurarea unui cadru legislativ și normativ corespunzător, precum și realizarea practică a acestuia prin monitorizare și evaluare. Rezultatele procesului de monitorizare și evaluare ar constitui o sursă importantă de informare, pentru evaluarea politicilor sociale și elaborarea planurilor strategice noi în domeniul protecției sociale, precum și pentru evitarea unor riscuri noi. Evaluarea continuă va permite elaborarea unei politici coerente, bazate pe cunoașterea adecvată a realității.

În acest sens, promovarea consecventă a politicilor sociale proactive servește drept garant al

drepturilor cetățenilor la protecție socială. Acest deziderat devine și mai consistent în condițiile angajamentului asumat prin semnarea la 27 iunie 2014, la Bruxelles, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, Republica Moldova confirmând alegerea sa privind dezvoltarea social-economică în baza modelului european, spre democratizare și onorare a angajamentelor asumate față de valorile fundamentale europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006. Disponibil: http://lex.justice.md/document_rom.php?id=C8E304A4:037190E8
2. Marcela, Dilion, Vadim, Pistrinciuc, Rolul autorităților publice locale în asigurarea protecției și asistenței sociale a populației. Ghid teoretico-practic. Chișinău, 2008.
3. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf
4. Protecție socială, <http://www.mmpsf.gov.md/ro/content/protectie-sociala>
5. Raportul anual de activitate al Casei Naționale de Asigurări Sociale pentru anul 2015 http://cnas.md/public/files/ro/RAPORT_CNAS_2015.pdf

METODE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A PROCESULUI ORGANIZAȚIONAL AL SPITALULUI CLINIC REPUBLICAN DE COPII "EMILIAN COȚAGA"

Vasile TOMUZ,
master în științe economice,
Academia de Administrare Publică,
vicedirector, Instituția Medico - Sanitară Publică
Institutul Mamei și Copilului

SUMMARY

Organizational development refers to improving the performance at individual, group and organization levels, for improving the organization's ability to respond effectively to changes in the external environment. It refers to increasing internal capabilities, ensuring that organizational structure, human resources systems, the posts, communications systems and management processes increase the people's motivation and helps them to work to their full potential. In this article are described methods of improving organizational process of Republican Hospital for Children „Emilian Coțaga”.

Keywords: *management, organizational process, the organizational development etc.*

Reformele esențiale inițiate și realizate pe parcursul ultimilor 5 ani în sistemul sănătății din Republica Moldova înaintază noi cerințe față de conducători și factorii de decizie din sistem în procesul de formulare, executare, control și evaluare a activităților. Totodată, se observă tendința unei noi abordări a rolului sănătății publice în condiții social-economice actuale.

Noua abordare - *economico-managerială* - a fenomenelor ce țin de sănătatea populației, fiind bazată pe evidență și orientată spre luarea deciziilor strategice și adecvate necesităților actuale, determină într-o dimensiune nouă responsabilitățile managerului actual din sistemul sănătății. Acestea se formulează ca un sistem complex de acțiuni – sociale, comunitare, economice și medicale, care influențează atât gradul de organizare și calitatea serviciilor prestate, cât și starea sănătății populației în general. [1, p. 65]

Capacitățile manageriale necesare factorilor de decizie – conducătorilor de diferit nivel din sistemul sănătății – depind în mare măsură de nivelul de formare profesională, de abilitățile și cunoștințele avute în domeniul managementului organizațional și al resurselor umane, economiei, gestiunii și finanțelor, politicilor și strategiilor sistemului sănătății etc. Aceste competențe necesită un nivel mult mai larg de cunoștințe, care iese din limitele celor medicale profesionale și se extind până la o abordare intersectorială a tuturor fenomenelor și deciziilor din sistemul sănătății publice.

Formarea specialiștilor în domeniul sănătății publice cu competențe necesare pentru activitate de conducere în sistemul sănătății, orientate spre organizarea serviciilor de sănătate, asigurarea calității serviciilor medicale, coordonarea și implementarea de programe în domeniul sănătății publice, conform necesităților populației țării, practicilor internaționale și cerințelor de instruire ale Republicii Moldova. [2, p. 32]

În urma analizei SWOT al Spitalului Clinic Republican de Copii „Emilian Coțaga”, propunem următoarele etape de îmbunătățire a procesului organizațional: [3]

I. Perfecționarea continuă a managementului instituției va include:

- acordarea asistenței medicale gravidelor, lăuzelor și copiilor în conformitate cu prevederile

actelor legislative și normative în vigoare, strategiilor și politicilor de dezvoltare în domeniul sanitar ale Ministerului Sănătății;

- realizarea continuă a măsurilor strategice de fortificare a sistemului terțiar specializat, promovarea și implementarea tehnologiilor medicale moderne, protocoalelor clinice și a standardelor medicale de diagnostic și tratament;

- atragerea investițiilor pentru satisfacerea cerințelor de bază ale instituției, în concordanță cu prioritizarea creșterii confortului de habitat și pentru creșterea veniturilor instituției, având ca priorități investiții în: echipamente; modernizarea de secții și reparații capitale;

- elaborarea, implementarea și monitorizarea realizării indicatorilor de performanță ai managementului instituției;

- crearea condițiilor necesare prestării serviciilor medicale de calitate de către personalul medico-sanitar din instituție pe baza recomandărilor consiliului administrativ, medical și al calității.

II. Perfecționarea sistemului existent de planificare și finanțare al IMSP M și C va include:

- perfectarea și îmbunătățirea condițiilor de salarizare a lucrătorilor medicali;

- activitatea de planificare și elaborare a bugetului de venituri și cheltuieli;

- gestionarea eficientă a surselor financiare, inclusiv a celor acumulate de la prestarea serviciilor medicale contra plată;

- repartizarea bugetului de venituri și cheltuieli al instituției, pe secții, laboratoare și compartimente și alte structuri din instituție, pe baza propunerilor fundamentate ale șefilor de secție, laboratoare și compartimente din structura instituției cu monitorizarea execuției lui.

III. Fortificarea asistenței medicale spitalicești și specializate de ambulator se va axa pe: [3]

- majorarea volumului serviciilor medicale contractate/realizate, accentul fiind pus pe complexitatea cazurilor (majorării ICM) în cadrul de rambursare a prestatorilor de asistență medicală în funcție de complexitatea cazurilor: DRG, CASE-MIX;

- îmbunătățirea cost-eficienței și cost-eficacității serviciilor medicale prestate;

- implementarea protocoalelor clinice naționale și standardelor medicale de diagnostic și tratament prin elaborarea activă și implementarea protocoalelor clinice instituționale și a locului de lucru cu monitorizarea acestor activități;

- monitorizarea realizării activităților de control al calității serviciilor medicale oferite de instituție;

- negocierea și încheierea acordurilor de colaborare și/sau contracte cu alți furnizori de servicii medicale de înaltă performanță pentru asigurarea continuității și creșterii calității serviciilor medicale prestate pacienților instituției.

IV. Management eficient al resurselor umane prin: [3]

- utilizarea rațională a resurselor umane, având drept scop asigurarea instituției cu medici, farmaciști și specialiști cu studii medii de specialitate de înaltă calificare (performanță);

- promovarea cadrelor medicale și a altor categorii, inclusiv în funcții de conducere și rezerva de cadre a instituției, în baza calităților profesionale și etico-morale, responsabilității personale și tendinței spre perfecționare profesională continuă;

- elaborarea și aprobarea oportună a planului de educație medicală continuă, în conformitate cu actele normative în vigoare;

- stabilirea și aprobarea numărului optim de personal pe categorii și locuri de muncă, pe baza propunerilor șefilor de secții și servicii, cu respectarea reglementărilor legale în vigoare;

- realizarea evaluării obiective a performanțelor profesionale ale personalului instituției;

- respectarea drepturilor profesionale, economice și sociale ale angajaților, în special ale tinerilor specialiști, conform prevederilor legislației în vigoare;

- negocierea contractului colectiv de muncă la nivel de instituție.

V. Perfecționarea sistemului cercetare-dezvoltare și inovare prin: [3]

- creșterea competitivității clinicilor prin inovare, acest obiectiv vizând obținerea unor rezultate de vârf, cercetări de tipul rezolvare de probleme complexe, de interes local sau național, precum și dezvoltarea de produse și servicii inovative cu aplicabilitate directă;
- creșterea numărului de brevete înregistrate în modul stabilit;
- evaluarea rezultatelor științifice obținute în vederea implementării lor în practică, susținerii și promovării direcțiilor prioritare de dezvoltare a sistemului național de sănătate;
- asigurarea realizării Programelor Naționale de Sănătate în domeniul ocrotirii sănătății mamei și copilului, precum și elaborarea de propuneri pentru programe noi;
- organizarea selectării proiectelor lucrărilor de cercetare-dezvoltare științifică aplicative pe bază de concurs și granturi;
- implementarea activă a realizărilor științifice obținute în practica instituțiilor medico-sanitare raionale, municipale și republicane.

În concluzie, se poate menționa, că dezvoltarea organizațională se referă la îmbunătățirea performanțelor la nivel individual, de grup și organizațional, la îmbunătățirea abilității organizației de a răspunde în mod eficace la schimbările din mediul extern. Se referă la creșterea capacităților interne, asigurându-se că structurile organizației, sistemele de resurse umane, posturile, sistemele de comunicare și procesele de management valorifică pe deplin motivația oamenilor și îi ajută să funcționeze la potențialul lor maxim.

BIBLIOGRAFIE

1. TINTIUC, D. Sănătate publică și management. Ed.: USFM Testemițanu, Chișinău, 2007, p. 65.
2. URSU, P. Parteneriatul internațional în fortificarea sistemului sănătății din Republica Moldova. Sănătate publică. Ed.: Economie și Management în Medicina, nr. 6, Chișinău, 2007, p.31.
3. Strategia de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada a.a. 2008-2017/ aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1471 din 24.12.2007.

PRINCIPIILE GESTIONĂRII PATRIMONIULUI PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Igor TOFAN,
master în științe economice,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the Republic of Moldova, according to the Law regarding the management and privatization of public property nr. 121 from 04.05.2007, art. 3, management of public property shall be made in accordance with the principles of efficiency, legitimacy and transparency. The given article describes these principles for managing public property in Moldova.

Keywords: *administration, administration of patrimony, management principles.*

Constituția Republicii Moldova determină principiile fundamentale privind proprietatea publică. Potrivit acestor principii, proprietatea este publică și privată, ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale și nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului [1].

În conformitate cu prevederile Legii privind administrarea și deetatzarea proprietății publice nr. 121 din 04.05.2007, art. 3, administrarea proprietății publice se efectuează în conformitate cu principiile eficienței, legalității și transparenței [3].

Principiul *eficienței* în gestionarea patrimoniului public se referă la proces, care este unul de-a dreptul complex, la calitatea serviciilor publice prestate către cetățeni, precum și la modul în care se realizează acest proces, altfel spus, la eficiența tehnicilor, metodelor și mecanismelor utilizate pentru punerea în funcție a întregului proces de gestionare.

Principiul *legalității* este o regulă esențială care impune respectarea legii fundamentale și a celorlalte acte normative existente de către toate autoritățile de stat, de toate persoanele juridice de drept public sau privat și de toți cetățenii. În cadrul procesului de gestionare a patrimoniului public acest principiu presupune că, atât în privința organizării procesului de administrare, cât și în cea a înlăptuirii lui, să se respecte cu strictețe de toți cei interesați legea fundamentală și celelalte acte normative subordonate ei. În sens larg, principiul legalității poate fi examinat sub trei aspecte: în primul rând, întreaga procedură de creare și organizare a autorităților publice centrale și locale, numire sau alegerea în funcție a persoanelor împuternicite cu funcții și atribuții de administrare a proprietății publice; în al doilea rând, în procesul de efectuare a activității propriu-zise de gestionare a funcționarii aplică normele de drept și, în al treilea rând, toți subiecții procedurii de gestionare sunt obligați să respecte legea.

Transparența este un principiu democratic care s-a manifestat pentru prima dată în societățile civile dezvoltate și constituie una dintre cele mai remarcabile consecințe ale amplificării presiunii și controlului social asupra organelor administrației publice. Dreptul cetățenilor de a fi informați și obligația autorităților de a informa sunt consfințite în norme constituționale. În administrarea proprietății publice principiul transparenței vine să asigure accesul persoanelor la informația cu caracter public care îi poate viza direct în procesul de prestare a unor categorii de servicii publice. De asemenea, transparența se referă și la procesul de gestionare propriu-zis, precum și la modalitățile de administrare a surselor financiare obținute de stat, și autoritățile

publice locale în urma deetatzării proprietății publice sau a altor activități ce presupun acumulare de fonduri în bugetul de stat sau bugetul local.

Potrivit prevederilor Legii privind administrarea și deetatzarea proprietății publice nr. 121 din 04.05.2007, pe lângă principiile de bază, administrarea proprietății publice include: [3]

a) determinarea componenței și a valorii bunurilor domeniului public al statului și al unității administrativ-teritoriale, evidența acestor bunuri;

b) delimitarea bunurilor proprietate publică a statului și a bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale;

c) sporirea atractivității întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital public prin administrare corporativă, alegere pe bază de concurs a administratorilor, stimularea lor potrivit rezultatelor obținute și prin alte modalități;

d) prognozarea, planificarea, evidența, monitoringul și supravegherea proprietății publice;

e) apărarea drepturilor și intereselor legitime ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale, ale persoanelor juridice în domeniul proprietății publice.

La fel se poate menționa că scopul primordial al administrării patrimoniului public este: armonizarea proporțiilor și a structurii proprietății publice, precum și a modalităților de administrare a acesteia, cu funcțiile statului și ale unităților administrativ-teritoriale; atragerea, în sectorul public al economiei naționale, a investițiilor și asigurarea unui management eficient și, nu în ultimul rând, dezvoltarea concurenței în economia națională.

Totodată, menționăm că modurile diferite de administrare a patrimoniului public au la bază principii specifice: [5, p.78]

- *concesiunea*: transparența; tratamentul egal; principiul proporționalității; nediscriminarea; libera concurență;

- *locațiunea*: îmbinarea intereselor personale cu cele publice; imperativitatea prescripțiilor normelor locative; normarea încăperilor acordate din fondul de stat; stabilitatea raporturilor locative și ocrotirea drepturilor locative ale persoanelor;

- *contractului de închiriere*: principiul garantării proprietății; principiul îmbinării intereselor individuale cu cele generale și principiul garantării drepturilor civile subiective. [6, p.116];

- *exproprierea*: este o operațiune realizată pe baza unui regim juridic mixt, predominant de drept public; exproprierea se poate realiza numai pentru o cauză de utilitate publică și numai după o dreaptă și prealabilă despăgubire; posibilitatea ca exproprierea să fie dispusă și despăgubirea să fie stabilită prin hotărâre judecătorească.

- *inventarierea bunurilor proprietate publică*: principiul stabilirii cu anticipație a elementelor supuse inventarierii; principiul rigurozității efectuării inventarierii;

- *principiile parteneriatului public-privat*: principiul egalității de tratament, imparțialității și nediscriminării; principiul transparenței; principiul proporționalității; principiul echilibrului; principiul asigurării concurenței; *principiul libertății contractului*; *principiul cooperării*. [2]

Un rol important îl are procesul de planificare și realizare a politicii de gestionare a activelor și se realizează în baza unei analize a opțiunilor de gestionare a patrimoniului public, având la bază anumite principii specifice. Gestionarea proprietății și activelor publice trebuie să contribuie la prestarea efectivă și eficientă a serviciilor publice. În acest context, principiile de administrare a activelor publice pot fi clasificate în trei categorii pentru a obține eficiență în gestionarea patrimoniului public: [4, p. 424]

1. Principiile care se referă la îmbunătățirea continuă a activelor publice.

2. Principiile în vederea asigurării valorii și minimalizării costurilor.

3. Principiile ce țin de furnizarea datelor exacte în domeniul activelor publice.

În concluzie, se poate menționa, că principiile de bază ale gestionării patrimoniului, precum

și principiile care guvernează modalitățile de gestionare a patrimoniului public, au un rol important și este absolut necesară implementarea acestora în procesul de administrare. Având la bază principiile de gestionare, procesul de administrare a patrimoniului public va fi realizat eficient, rațional, transparent, în consecință se vor presta servicii publice calitative orientate spre satisfacerea interesului general al societății și asigurarea bunăstării populației.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
2. Legea Republicii Moldova cu privire la concesiuni, nr. 534 din 13.07.1995. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 67 (art. nr : 752) din 30.11.1995.
3. Legea Republicii Moldova privind administrarea și deetizarea proprietății publice, nr. 121 din 04.05.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.06.2007, nr. 90-93.
4. MODIGA, G. Managementul public și serviciile publice. În: Materialele sesiunii de comunicate științifice, Chișinău, p. 424.
5. PARLAGI, A., IFTIMOAI, C. Serviciile publice locale. București: Editura Economică, 2001, p. 78.
6. POP, L. Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale. Ediție revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 2001, p. 116.

SCHIMBAREA PEISAJULUI ECONOMIEI MONDIALE ȘI PERSISTENȚA RISCURILOR

Daniel PENCEA,
manager, România

Sebastian ȘERBĂNESCU,
manager, România

SUMMARY

The world economy is in permanent change, influencing and increasing economic risk. After slow growth in 2016, economic activity in 2017 and 2018 is expected to accelerate slowly, particularly in the emerging and developing countries. However, forecasts are associated with a wide spread of possible outcomes due to uncertainty about the new economic policy of the US and its global implications. The assumptions underlying the forecast must be listed in the „World Economic Outlook” in 2017, when there will be greater clarity regarding the US economic policy and its consequences for the global economy. Tensions and divisions of EU, BREXIT and other issues affecting the socio-economic situation in the EU, with consequences for the world. The purpose of research is to study the current state of the world economy, predicting economic prospects and possible risks to your children

Introducere. Perspectivile pentru economiile dezvoltate la nivelul anilor 2017-2018 s-au îmbunătățit, reflectând o activitate ușor mai mare din a doua jumătate a anului 2016, precum și stimulentele fiscale planificate în SUA. Evoluția creșterii s-a deteriorat ușor pentru țările cu perspective de dezvoltare, emergente și în curs de dezvoltare, în împrejurări în care condițiile financiare în general s-au înăsprit. Perspectivile imediate de avansare economică din China au fost revizuite, fixându-se o stagnare economică (martie 2017) pentru a îmbunătăți datorită măsurilor preconizate pentru a stimula economia, ci pentru o serie de alte țări importante, în mod distinct în India, Brazilia și Mexic, previziunile au fost reduse.

Scopul cercetării constă în studierea stării actuale a economiei mondiale, riscurile posibile și estimarea perspectivelor economice pentru țările mici.

Metodologia cercetării apelează la analiză, comparație, inducție, deducția istorică, previziune, extrapolare.

Gradul de investigare. Fondul Monetar Internațional [5] avertizează că riscurile de ordin politic la nivel mondial subminează creșterea, pe care o vede în continuare fragilă, potrivit Euronews. În acest sens, Fondul menționează alegerile prezidențiale din SUA, decizia Marii Britanii de a părăsi Uniunea Europeană și protecționismul în creștere. Configurația economiei mondiale se înrăutățește, ne informează Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) în ultimele sale analize, tot mai sceptic, oferite în raportul său la 18.02.2017 [11]. În spațiul european, OCDE nu estimează decât statică sau o stare nesatisfăcătoare, remarcată la nivel de 1,4% pentru 2016 și doar 1,7% pentru 2017. Se apreciază ca negative comparativ cu cele anterioare, pe când cele mai semnificative pierderi vor înregistra Germania și Italia, în ambele cazuri circa jumătate de puncte procentuale [12]. Avântul economic în Franța va prezenta amprente negative, la nivel de 0,1%. În zona euro per ansamblu, starea lucrurilor se prezintă mai rău decât cea de până la recesiunea din 2007 – investițiile lasă de dorit, pe când șomajul depășește 2% perioada precedentă de un an. PIB-ul global, în opinia autorilor, va înregistra anul acesta o creștere de

2,7%, față de 2,3% anul trecut, cel mai inferior nivel de după criza financiară mondială, relevă cel mai recent raport „Perspectivele Economice Globale” al Băncii Mondiale [1].

Rezultate și analiză. Previziunile dezvoltării economice sunt fondate pe ipoteza schimbării în cursul politicii economice în cadrul noii administrații SUA și externalitățile la nivel mondial. Toți rămân în așteptarea unui schimb fiscal pe termen scurt și normalizarea treptată a politicii monetare. Această prognoză corespunde unei curbe de randament abruptă pentru SUA, creșterea prețurilor acțiunilor și o creștere semnificativă a USD în perspectivă. Acest lucru oferă, de asemenea, creșterea prognozei prețurilor la petrol, după un compromis între țările-membre OPEC și mai mulți producători majori pentru a limita oferta.

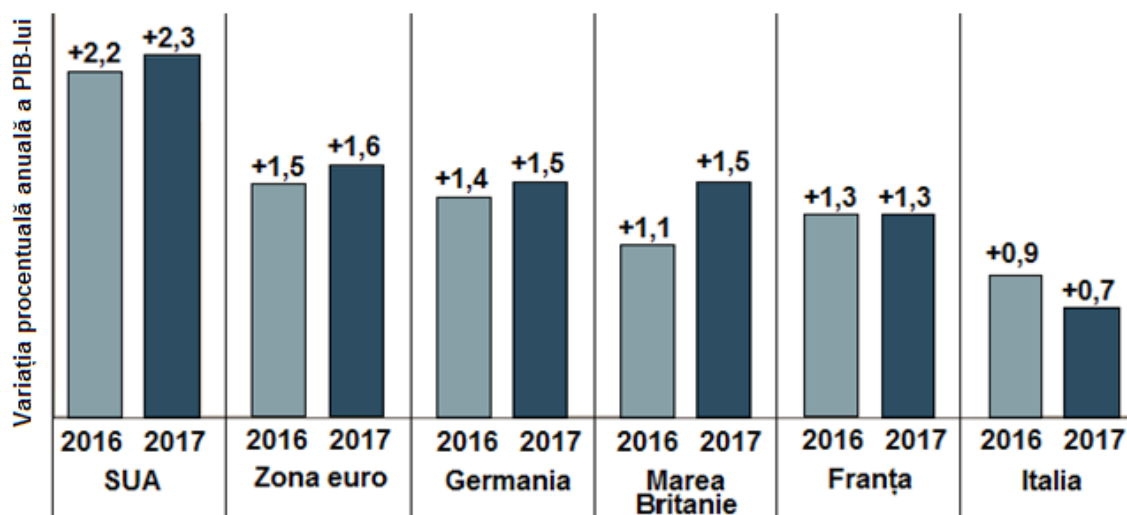


Figura 1. Ritmul de creștere economică comparativ 2016/2017 al principalelor regiuni și țări economice [5].

Crizele și stagnările economice sunt ciclice, experții cunosc că acest lucru este inevitabil, dată fiind chiar esența naturii umane. Cu regret, în zonă, în ultimii 50 de ani, nu s-au înregistrat recesiuni, dar fiind martori oculari la trei crize economice semnificative, cu consecințe de tsunami pentru mediul social și politic. Important e să facem distincție dintre o recesiune și o criză, pregătindu-ne moral, psihologic în fața următoarelor „tsunami economice”.

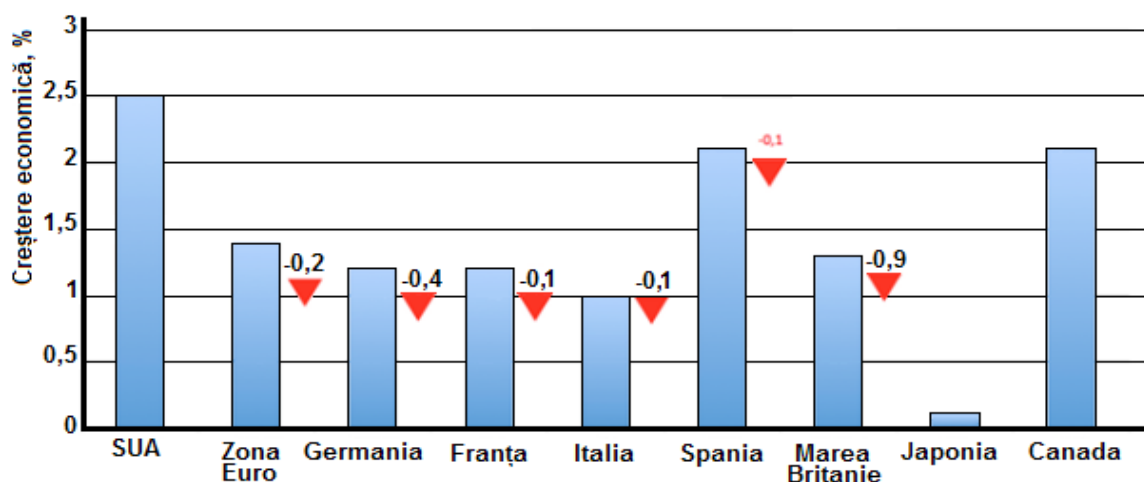


Figura 2. Previziunea creșterii economice după Brexit pentru 2017 [10].

Cu toate că se crede că riscurile, în sensul scăderii economice predominante, riscurile de accelerare a creșterii în perioada următoare sunt, de asemenea, prezente. Mai precis, ritmul activității globale poate accelera într-o măsură mai mare sau mai mică când SUA sau China vor elabora măsuri de stimulare a economiei, mai extinse decât era de așteptat în prezent.

Dezavantajul aprecierii riscurilor pentru activitate include capacitatea de tranziție spre politica de autarhie și protecționism, mai clar decât se aștepta înăsprirea condițiilor financiare globale care pot agrava slăbiciunea echilibrului întreprinderilor din diferite țări ale zonei euro, cât și într-o serie de piețe emergente, creșterea tensiunilor geopolitice și o încetinire mai gravă în China.

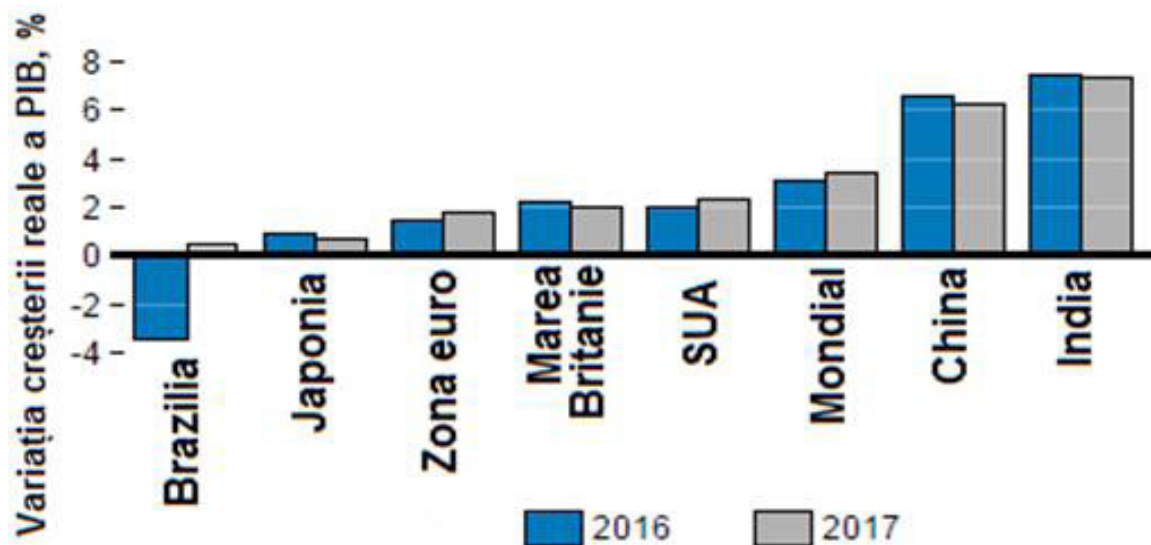


Figura 3. **Previziunea creșterii PIB-lui real, variații procentuale anuale, conform OCDE**

Conform estimărilor autorilor, creșterea producției globale în 2017 până la circa 3 la sută va rămâne neschimbată în raport cu anul 2016. Concomitent, această rată de creștere medie stabilă ascunde diverse schimbări în diferite grupuri de țări. Există o creștere semnificativă în țările avansate economic, în principal ca urmare a unui efect de influență al stocurilor materiale și restabilirea industriei prelucrătoare. În optica altor viziuni, într-un șir de țări emergente piața creșterii economice a fost lentă, datorită factorilor specifici. Unii indicatori, cum ar fi indicele managerilor de achiziție în industria prelucrătoare, în trimestrul patru 2016, în majoritatea regiunilor au rămas ridicați.

Dintre toate economiile avansate, activitatea s-a accelerat în mod semnificativ în SUA, după o perioadă lentă din 2016, iar economia se apropie de ocupare deplină. Volumul producției rămâne sub potențial în multe alte economii avansate, preponderent în zona euro. Cifrele preliminare pentru creșterea în 2017 au fost ușor mai mari decât s-a previzionat mai devreme, în țările-membre ca Spania și Marea Britanie, cu constatarea că „Brexit”, cererea internă a scăzut relativ mai lent decât era de așteptat [8; 10].

Datele, privind ascensiunea economică în perioadele anterioare indică la o creștere economică în Japonia [7]. Situația de pe piețele emergente și în țările subdezvoltate sunt mult mai diverse. Ritmul de creștere al Chinei a fost ușor superior decât era preconizat, fapt datorat măsurilor suplimentare de stimulare. China ar urma să înregistreze anul acesta o creștere de circa 6,5%, a anunțat pe 12.03.2017 premierul Li Keqiang, în discursul solemn rostit la începutul lucrărilor anuale ale Parlamentului Chinez [2]. Dar activitatea a fost mai redusă decât se aștepta în unele state din America de Sud, care trec printr-o recesiune, precum Argentina și

Brazilia, în Turcia, care s-au confruntat cu o scădere accentuată a veniturilor din turism. Activitatea în Rusia a fost ușor mai mare decât era de așteptat (parțial din cauza prețurilor ușor în creștere ale petrolului).

Adesea leaderii politici din România dau vina pe situația de pe piața mondială, evenimente externe (riscuri importate), cu toate că este evident că pentru România mediul internațional adesea este un pretext declanșator și nu motivul în profunzime a unor crize politice, sociale economice de proporții. Care crize sunt naționale, rezultate moștenite, cu perspective să fie transmise pentru viitor urmașilor. În România deciziile economice sunt atât de emoționale (cazul recent cu ordonanțele și demisiile), transformând unele probleme mici în tragedii naționale, dificil de depășit [13].

Autorii remarcă faptul că economiile tranzitează cea de-a „patra revoluție industrială”, care se referă la know-how, hi-tech, tehnologii de vârf, inteligente, care modifică semnificația și valoarea producției și desfacerii. Putem constata că stimularea creșterii economice tradiționale și-a consumat mijloacele financiare, direcțiile de accelerare economică, inclusiv decizii utile [14]. Starea lucrurilor din România, inclusiv rapoartele din ultima perioadă denotă faptul că economia autohtonă se plasează la cota 62 din cele 138 de state estimate, la nivelul anului 2016. Este semnificativ că, după o perioadă în care România a făcut progrese, avansând în clasament de pe poziția 76 până la locul 53, dar revenind în câțiva ani la nivelul cotei 62. Lucrurile se complică pentru România din cauza mediului economic intern, accesul la fonduri de capital, ineficiența politicii economice, guvernanta și birocrația, rata de schimb valutar, rata dobânzii, nivelul criminalității, nivelul inflației, motivația activității inovaționale. România poate înregistra în 2017 [3] o încetinire a creșterii economice la 3,6%, de la estimarea de 5% în 2016, față de ce trebuie să fie pregătită.

Concluzii. În contextul creșterii lente și a capacității și politicii economice limitate în multe țări, în unele zone este necesară continuarea eforturilor multilaterale, în scopul de a reduce la minimum riscurile pentru stabilitatea financiară și pentru a asigura o îmbunătățire globală a standardelor de viață. Aceste acțiuni trebuie să fie luate în mod rapid și simultan pe mai multe filiere ale economiei reale. Pentru o mai largă distribuție a beneficiilor pe termen lung vizând integrarea economică, factorii de decizie politico-economică ar trebui să asigure adoptarea unor inițiative specifice pentru a ajuta pe cei afectați în criză de deschiderea comercială și pentru a promova oportunitățile de angajare în acele industrii care sunt în creștere. Justiția economică necesită acțiuni multilaterale și naționale pentru combaterea evaziunii fiscale și pentru a preveni practica de reducere a obligațiilor fiscale. Este necesar să continuăm acțiunile pentru a consolida stabilitatea sistemului financiar, inclusiv prin recapitalizarea companiilor și de compensare a balanței, pentru a asigura cadrul național și internațional eficient pentru sprijinul băncilor, precum și abordarea noilor riscuri asociate cu intermediari nonbancari. Sistemul de protecție mai puternic la nivel mondial poate proteja împotriva pericolului țării cu indicatori pe baze fiabile care pot fi vulnerabile la contagiune transfrontalieră și cu efectul de spillover. În cele din urmă, nu mai puțin importantă este cooperarea multilaterală pentru a aborda provocările serioase la nivel mondial pe termen lung, cum ar fi punerea în aplicare a obiectivelor de dezvoltare durabilă Europa 2020, Programul Orizont 2020, atenuarea și gestionarea schimbărilor climatice, precum și pentru prevenirea răspândirii epidemiilor la nivel mondial.

BIBLIOGRAFIE

1. Buletinul principalelor prognoze pentru 2017. Washington: FMI, [vizitat 10.03.2017].www.imf.org
2. China își înrăutățește ținta de creștere economică. [vizitat 10.03.2017]. <http://www.bursa.ro/china-isi-inrautateste-tinta-de-crestere-economica-318390>
3. Creșterea economică a României. [vizitat 10.03.2017]. http://www.economica.net/tag/pib-romania-2017_172699#ixzz4bFmwzOVA
4. Gribincea A., Șargu L., Frumusachi E. Exportul în țările Uniunii Europene. Ghid metodic. Chișinău: USEM, 2016, 44p. ISBN 978-9975-3147-0-1
5. FMI: economia mondială în recesiune. [vizitat 10.03.2017]. <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2017>
6. Gribincea A., Drăgălin I., Frumusachi E. Businessul și societatea. Chișinău, ULIM, 2016, 108 p. ISBN 978-9975-124-91-1
7. Gribincea A., Kozak Y.G. World economy. Training material. Chișinău: IRIM, 2016, 185p. ISBN 978-9975-3092-2-6
8. Gribincea A., Țibuleac A. Advanced theories and actual issues in economics. Chișinău: ULIM, 2016, 75p. ISBN 978-9975-124-97-3
9. Gribincea A., Tsiganu A., Kozak Y.G., Avornic A. Comerț internațional. Chișinău: USPEE, 2016, 277p. ISBN 978-9975-4453-5-1
10. La croissance aura bien été décevante en 2016. [vizitat 10.03.2017]. <https://www.challenges.fr/economie/>
11. OCDE, Perspectives économiques intérimaires, février 2017. [vizitat 10.03.2017]. <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives-economiques.htm>
12. OCDE, un semnal de alarmă pentru economia mondială. [vizitat 10.03.2017]. <http://m.cotidianul.ro/ocde-un-semnal-de-alarma-pentru-economia-mondiala-276500/>
13. Să ne pregătim cu calm pentru următoarea criză economică. [vizitat 10.03.2017]. <http://www.biziday.ro/2016/07/20/sa-ne-pregatim-cu-calm-de-urmatoarea-criza-economica>
14. Starea economiei românești și mondiale. <http://www.rfi.ro/economie-89964-starea-economie-romanesti-mondiale>

SPECIFICUL PROCESULUI DECIZIONAL ÎN CADRUL IMSP SPITALUL DE DERMATOLOGIE ȘI MALADII COMUNICABILE

Iulian OLTU,
master în științe economice,
Academia de Administrare Publică,
director al Instituției Medico-Sanitare Publice
Spitalul dermatologic și maladii comunicabile

SUMMARY

In the given article is described the decision-making process within the IMSP Hospital of Dermatology and Communicable Diseases. The specific of substantiating the decisions within the hospital is that the strategic decisions are taken by the Council of Hospital and are implemented by the Director of the Hospital through the issued orders.

Keywords: public management, management decisions.

Decizia administrativă poate fi definită ca o manifestare de voință a organului administrației publice centrale constând într-o opțiune în vederea realizării unui scop, fiind adoptată totdeauna pentru îndeplinirea unui sau mai multor scopuri, prin organizarea de acțiuni, în majoritatea cazurilor, sau a unor inacțiuni. Organul competent, adică top managementul spitalului, își exprimă voința prin adoptarea deciziei.

Există două mari categorii de decizii administrative: [1, p. 5]

Decizii care privesc administrația internă. Aceste decizii se referă la organizarea internă a instituției publice. Sunt decizii care se iau în legătură cu amenajarea interioară a organelor administrației publice. Aceste decizii administrative arată cum este construită administrația publică din cadrul instituției date.

Decizii care privesc administrația externă, adică decizii prin care se realizează acțiunea administrației în raport cu alte instituții, atât publice cât și private, cetățenii.

Aceste decizii arată cum funcționează administrația publică și ce sarcini are ea de realizat. La elaborarea deciziilor interne și externe ale instituției publice, în cazul IMSP Spitalul de Dermatologie și Maladii Comunicabile, se utilizează diverse metode și tehnici folosite în procesul decizional, ce se mizează pe crearea unui mediu favorabil care maximizează potențialul uman pentru a atinge performanțe. Aceste recomandări se încadrează cu ușurință atât în funcțiile de bază ale managementului instituției date, cât și organigrama instituției.

Problemele cu care se confruntă managerii instituției se pot prezenta în mai multe moduri, unele vin aproape gata structurate, sunt obișnuite pentru activitatea zilnică și au cerințe clare. Apariția lor poate fi prevăzută, se pot elabora proceduri clare de rezolvare, se pot planifica moduri de răspunsuri potrivite. Acestea sunt deciziile programate. La fel pot apărea și alte probleme neașteptate, ce apar sub formă nestructurată, impunând cerințe noi cu privire la informațiile necesare în vederea identificării soluțiilor posibile. Acestea sunt deciziile neprogramate. [1, p. 35]

În cadrul spitalului la fel sunt adoptate decizii interne și decizii externe. Deciziile interne sunt și ele de două tipuri; primele sunt luate de către Consiliul administrativ, directorul spitalului, iar unele decizii sunt luate de vicedirectorii spitalului, în funcție de domeniul de care sunt responsabile.

La rândul său, Consiliul administrativ este organul de administrare și control a activității IMSP Spitalul de Dermatologie și Maladii Comunicabile. El este constituit de către Fondator, adică de Ministerul Sănătății pe un termen de 5 ani și își exercită atribuțiile sale în conformitate cu legislația în vigoare și Regulamentul instituției. [3]

La fel cu atribuții de decizie este Directorul spitalului, care este numit în funcție de Fondator pe bază de concurs, organizat de Ministerul Sănătății conform prevederilor legislației în vigoare. Directorul are în subordinea sa vicedirectorii, numiți și eliberați din funcție de Fondator, conform organigramei aprobate.

Procesul decizional din cadrul IMSP Spitalul de Dermatologie și Maladii Comunicabile ar fi caracteristic pentru un proces decizional circular, redat în figura 1.

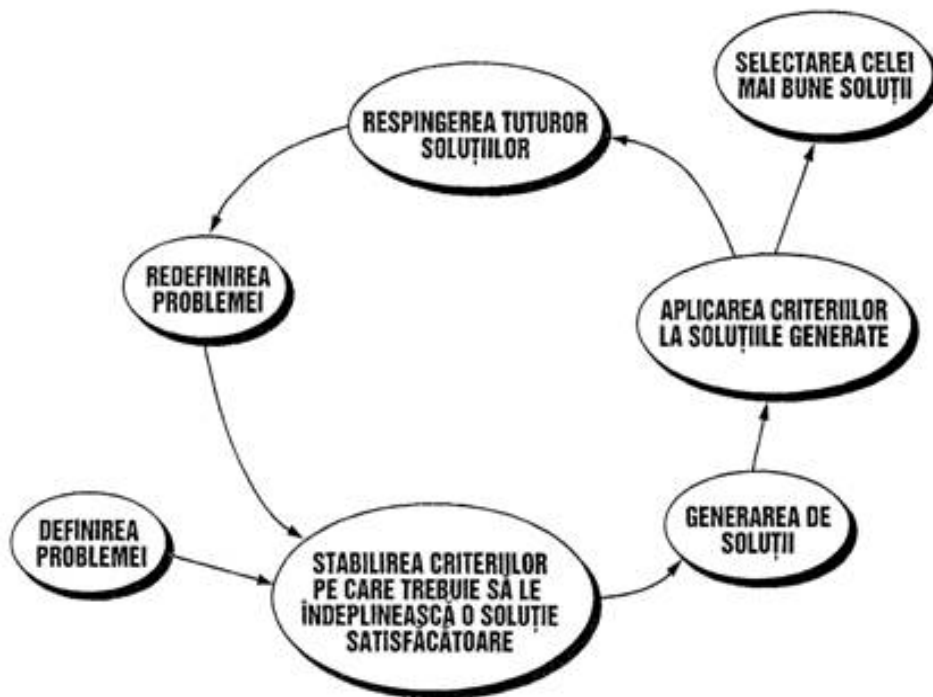


Figura 1. Adoptarea unei decizii-procesul circular.

Sursa. Popescu I., Găvănescu P., Rădulescu, D., Introducere în fundamentarea deciziei, Ed. științifică și Enciclopedică, București, 1983. [2, p. 85]

Conform acestui model, decizia managerială constă în câteva etape și anume: [2,p.86]

- definirea problemei;
- stabilirea criteriilor pe care trebuie să le îndeplinească o soluție satisfăcătoare;
- generarea de soluții;
- aplicarea criteriilor la soluțiile generale;
- selectarea celei mai bune soluții;
- respingerea tuturor soluțiilor;
- redefinirea problemei;
- stabilirea criteriilor pe care trebuie să le îndeplinească o soluție satisfăcătoare.

În concluzie se poate menționa, că deciziile strategice sunt luate de Consiliul spitalului și sunt puse în practică de către Directorul spitalului prin intermediul ordinilor emise. La rândul său, vicedirectorii spitalului sunt implicați atât în realizarea acestor decizii, cât și ei sunt abilitați cu dreptul, conform fișei postului, de a lua decizii sectoriale în funcție de domeniul de care sunt responsabili.

Procesul decizional din cadrul *IMSP Spitalul de Dermatologie și Maladii Comunicabile* are forma de proces decizional circular.

BIBLIOGRAFIE

1. WARD, M. 50 de tehnici esențiale de management. București, Ed.: CODECS, 1997, p. 5, p. 35.
2. POPESCU, I., GAVANESCU, P., RADULESCU, D. Introducere în fundamentarea deciziei. Ed. științifică și Enciclopedică, București 1983, p. 85, p. 86.
3. Regulamentul instituției medico-sanitare publice Spitalul de Dermatologie și Maladii Comunicabile, aprobat de Ministerul Sănătății, martie 2014.

SUCESUL POLITICILOR GUVERNAMENTALE ANTICORUPȚIE ÎN DANEMARCA

Dinu MANOLE,
masterand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Denmark is regarded as one of the world's least corrupt countries, and bribery and other corrupt practices are not considered obstacles to business. The Danish Criminal Code (in Danish) forbids active and passive bribery and most other forms of corruption offences contained in international anti-corruption conventions. It is also forbidden to bribe foreign public officials, and companies can be held criminally liable for acts of corruption committed by individuals working on their behalf. There is no distinction made between bribes and facilitation payments, and the propriety of gifts and hospitality depends on their intent and the benefit obtained. Safeguards against corruption and abuse of power in Denmark primarily rest with a strong practice of integrity rather than with formal rules and regulations. Despite a very low level of corruption, international monitoring institutions have criticised Denmark for its non-transparent rules on financing of political parties, and for insufficient enforcement of foreign bribery laws. Nonetheless, the government enforces their anti-corruption policies and laws effectively.

Keywords: anti-corruption, bribery, corruption, government, transparent, law effectively.

Corupția este un fenomen care s-a dezvoltat în paralel cu dezvoltarea societății, a căpătat mereu noi forme reușind să se adapteze oricărui sistem politic, oricăror epoci și măsurilor de combatere întreprinse. Fiind un fenomen complex, de-a lungul timpului au fost și diverse curente care s-au pronunțat cu privire la originile și modul combaterii flagelului corupției. Pentru exponenții abordării moraliste, corupția reprezintă o degradare morală, slăbirea caracterului, absența virtuții, egoismului, prevalența valorilor materiale, o degradare de la o stare normală, transformarea oamenilor în mercenari.

Cei mai iluștri reprezentanți ai moralismului Carlton, Brooks au susținut, că corupția trebuie combătută prin sancțiuni morale [11, p. 66], deși s-au evidențiat și personalități ca McGovern, în viziunea căruia corupția apare ca un complex de cauze, prin urmare nu poate fi combătută doar prin educație, ci și pe cale legală și penală.

În viziunea convenției ONU, „corupția este un fenomen politic, social și economic, ce afectează toate statele; atacă instituțiile democratice, încetinește dezvoltarea economică și aduce instabilitate guvernamentală; distorsionează procesele electorale și afectează domnia legii, prin crearea unor enclave corupte în administrație, al căror scop este mita; descurajează investițiile străine directe și micile afaceri, mai ales de tip start-up, din cauza costurilor de corupție”. Aceste elemente sunt caracteristice corupției, iar ele reprezintă o coagulare a diverselor efecte defnitive în ceea ce privește corupția.

Corupția este o alegere rațională a individului influențată de instituții, cultură, tradiții sau regimul politic existent. Individul va avea un comportament corupt atâta timp cat beneficiile în urma actului de corupție vor fi mai mari decât costurile probabile. Se pare, că ar fi o luptă pierdută din start, dar experiența unor state scoate în evidență, că corupția nu este obligatoriu un element indispensabil în evoluția unei societăți și cazul Danemarcei este elocvent în acest sens.

Conform sondajelor de percepție, Danemarca se plasează în mod constant printre țările cel mai puțin corupte din UE. Potrivit sondajului Eurobarometru special privind corupția, în anul 2013, numai 20% dintre danezi considerau că acest fenomen este larg răspândit în țara lor (media UE: 76%) și numai 3% dintre respondenții danezi se simțeau afectați personal de corupție în viața de zi cu zi (media UE: 26%). Cu privire la ambele aspecte, Danemarca ocupă primul loc în UE. [5]

Experiența corupției. Mai puțin de 1% dintre danezi au declarat că li s-a cerut sau li s-a dat de înțeles să ofere mită în decursul ultimelor 12 luni (media UE: 4%), iar 12% au declarat că cunosc pe cineva care a luat mită (media UE: 12% [5].

În Danemarca:

a) nu există un document strategic anticorupție, însă dispune de un sistem legislativ bine dezvoltat, de autorități judiciare și de asigurarea respectării legii în domeniul combaterii corupției.. În cadrul mai multor instituții au fost create diverse instrumente administrative cu rol în prevenirea corupției: coduri etice și de conduită, strategii anticorupție sectoriale;

b) legislația penală conține toate formele de infracțiuni de corupție care figurează în Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei și în Protocolul adițional la aceasta [1], cu excepția traficului de influență. În anul 2013, Parlamentul a adoptat modificări legislative menite să consolideze prevenirea, anchetarea și urmărirea în justiție a infracțiunilor economice. A crescut pedeapsa maximă pentru corupția activă în sectorul public de la trei la șase ani. În sectorul privat pentru darea și luarea de mită, precum și în cazul arbitrilor, pedeapsa maximă a fost mărită de la un an și șase luni la patru ani;

c) Accesul la informații este reglementat prin lege, oricine putând avea acces la documentele oricărui organ al administrației publice. Noul act normativ ar urma să sporească transparența în administrația publică și să faciliteze accesul la documente;

d) nu există o structură, care să dețină atribuții în ceea ce privește declarațiile de avere ale funcționarilor publici sau ale personalului contractual;

e) membrii Guvernului au obligația de a depune declarațiile financiare în Registrul creat în acest sens la Guvern. La rândul său, Comisia de Etică a Parlamentului recomandă parlamentarilor să depună declarații care să conțină veniturile globale realizate, pentru o mai bună transparență publică. Nu există o reglementare specială cu privire la declarațiile de avere, comportamentul etic fiind reglementat, mai ales, prin Coduri de Conduită.

Din anul 2007, Danemarca dispune de un Cod de Conduită pentru funcționarii publici. Codul tratează aspecte practice descriind situații care pot apărea în administrația publică, inclusiv „valorile și principiile fundamentale”, „libertatea de expresie”, „obligația de confidențialitate”, „imparțialitatea” și „acceptarea de cadouri”. [2]

Danemarca nu are reglementări în ceea ce privește conflictul de interese pentru demnitari. Guvernul și Parlamentul au registre cu privire la declarația de interese financiare, dar celelalte instituții publice nu au registre pentru aceste declarații.

O Comisie de organizare și ordine (*Committee of Standing Order*) se ocupă cu etica la nivelul membrilor Parlamentului. Comisia de etică recomandă tuturor parlamentarilor să realizeze o declarație cu toate veniturile. Unele partide politice solicită membrilor lor prezenți în Parlament să-și declare averile, fără să existe o obligație formală de a face acest lucru, verificările sunt făcute de Prezidiul Parlamentului. [8] Referitor la declarațiile de avere, nu există reglementări exprese privind obligațiile angajaților din sectorul public sau ale demnitarilor, pentru completarea și depunerea acestora, comportamentul etic fiind reglementat prin Coduri de Conduită.

Până în anul 2014, Danemarca nu a avut o lege pentru protejarea avertizorilor de integritate și nicio agenție care să aibă obiectul de activitate dedicat consilierii și protejării acestora, fiind unica țară din Europa de Nord fără reglementări specifice pentru „avertizorii de integritate”. În plus, de-

ciziile instanțelor în cazurile aduse în justiție prin această metodă au fost rare. Codul Muncii aprobă compensarea în cazul în care un angajat este concediat în mod arbitrar. Această compensație este considerată însă drept foarte mică în raport cu valoarea consecințelor acțiunii de denunțare, respectiv povara răspunderii care cade mai mult pe umerii angajatului decât ai angajatorului.

În locul legislației pentru avertizorii de integritate, piața muncii a fost reglementată prin acorduri agreeate în mod voluntar în cazul plății și a condițiilor de muncă aferente relației dintre angajat și organizația de care aparține. Aceste reglementări sunt cuprinse în *Modelul danez de piață a muncii (the Danish Labour Market Model)*.

Ca membru al *Parteneriatului pentru guvernare deschisă*, inițiat pentru promovarea unei bune guvernări și pentru întărirea democrației, Danemarca se obligă să modernizeze sectorul public și să îmbunătățească managementul resurselor publice. Transparența se realizează și prin creșterea transparenței proceselor de decizie, a utilizării mecanismelor de responsabilizare, a participării cetățenilor și a dialogului cu societatea civilă.

Prin utilizarea noilor tehnologii, autoritățile administrației publice locale din Danemarca au dezvoltat o serie de practici pentru facilitarea accesului cetățenilor la serviciile publice. Un exemplu este Serviciul pentru cetățeni din cadrul Primăriei din Copenhaga, care oferă servicii precum: stabilirea domiciliului, asigurarea accesului la servicii de sănătate, documente de identitate și deces, acte de proprietate pentru locuințe, acte referitoare la statutul marital, demersuri pentru asigurarea pensiei etc. Una dintre modalitățile de îmbunătățire a accesului la servicii publice se realizează prin utilizarea semnăturii digitale NewID/ „NemID”.

În Danemarca nu sunt reglementate alte două aspecte importante: obligația informării și consecințele privind anularea unei proceduri sau perioada maximă de evaluare în cadrul unei proceduri de achiziție publică. Acest lucru poate conduce la prelungirea unei proceduri sau scurțarea sa, în funcție de nevoile autorității contractante.

Administrația publică în Danemarca este finanțată în urma asumării bugetului. Motivul pentru care se utilizează alocarea asumată este pentru a proteja guvernarea locală de creșterea de costuri care rezultă din mediul exterior: beneficii pentru plăți sociale (pentru refugiați), programe de training vocațional de bază, scheme de șomaj la nivel municipal pentru persoanele neasigurate, training pentru persoanele asigurate aflate în șomaj, pensionări înainte de termen (60 ani).

Principiul *asumării bugetului (appropriation)*, folosit prima dată în anul 1983, are scopul de a preveni problemele legate de creșterea cheltuielilor generate de noua legislație sau schimbarea parțială a acesteia, respectiv, de o nouă orientare a direcțiilor de dezvoltare a administrației publice. Metoda asumării constă în negocierea cu asociațiile autorităților locale a efectelor legate de costul aproximativ generat de impactul legislației (considerând o perspectivă de 4 ani) și indicarea modului în care pot fi suportate aceste costuri, în cazul bugetului propriu al fiecărui minister. Avantajele implementării principiului se referă la controalele ministeriale minime, asigurând o economie stabilă pentru guvernarea locală. Dezavantajele evidente sunt dificultatea calculării exacte a costurilor, mai ales a costurilor administrative.

Punctul slab al sistemului danez pare a fi asigurarea transparenței finanțării politice la nivel național, reglementată prin Legea privind conturile partidelor politice și prin Legea privind finanțarea publică. [3] Aceste două legi au suferit modificări și îmbunătățiri succesive în ultimii ani, pentru a asigura o transparență mai mare în finanțarea partidelor politice; de exemplu, acestea sunt obligate să raporteze donațiile care depășesc 2 700 EUR, iar Parlamentul face publice conturile partidelor.

Cu toate acestea, există încă lacune în legislația actuală privind transparența finanțării partidelor politice, ceea ce împiedică identificarea eventualelor legături dintre finanțările private și deciziile politice. Deși partidele politice beneficiază de o finanțare publică considerabilă din partea

statului, reglementarea limitată a finanțării din surse private a partidelor politice și a membrilor individuali de partid, alături de lipsa reglementărilor privind activitățile de lobby și declarațiile de avere și a unor norme speciale privind conflictul de interese fac ca sistemul să fie vulnerabil la corupție.

Danemarca este una dintre societățile cele mai egalitare din lume. Modelul danez de bunăstare asigură un echilibru între muncă și viață sănătoasă, precum și un sistem de sănătate extrem de cuprinzător.

În raportul anual privind Indicele de Percepție a Corupției (IPC) la nivel global elaborat de Transparency International ce realizează un clasament al gradului de corupție în sectorul public, așa cum este perceput de mediul de afaceri și experți independenți din cele 176 de state incluse în analiză. În anul 2016 [4] pe primul loc, țară cel mai puțin influențată de corupție la nivel global, se află Danemarca și Noua Zeelandă, fiecare cu câte 90 de puncte, urmate de Finlanda (89 de puncte), Suedia (88 de puncte) și Norvegia (87 de puncte). La nivelul Uniunii Europene, peste 80 de puncte au mai obținut Olanda (83 de puncte), Germania, Luxemburg și Marea Britanie, fiecare cu câte 81 de puncte.

Pentru al treilea an consecutiv Danemarca a fost declarată țară cel mai puțin influențată de corupție după Transparency International. Libertatea pentru individ, egalitatea, respectul, toleranța și un puternic simț al încrederii reciproce sunt valori fundamentale în Danemarca.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei (ETS 173).
2. Code of Conduct in the Public Sector - in brief, Published March 2008 State Employer's Authority, Danish.
3. Cele două seturi de dispoziții legislative constituie baza juridică pentru transparență în ceea ce privește finanțarea partidelor politice. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=2409> A se vedea, de asemenea, Raportul celei de-a treia runde de evaluare a GRECO, 2009, p. 12, disponibil la adresa: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)9_Denmark_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)9_Denmark_Two_EN.pdf) Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei (ETS 173).
4. Corruption perceptions index 2016. <http://www.transparency.org>
5. Eurobarometru special nr. 397 din 2013.
6. Legea privind accesul la dosarele administrației publice și Legea privind administrația publică reglementează accesul general la informațiile din administrație. A doua rundă de evaluare a GRECO, 2005, p8. Raport disponibil la adresa: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)6_Denmark_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)6_Denmark_EN.pdf).
7. Legea a fost elaborată pe baza recomandărilor unei comisii constituite în acest scop și conduse de fostul Ombudsman, Hans Gammeltoft-Hansen. Hans Gammeltoft-Hansen, 2009, „26 fremskridt – 5 tilbageskridt”: <http://www.aabenhedstinget.dk/26-fremskridt-5-tilbageskridt/>.
8. Protocolul Consiliului Europei la Convenția penală privind corupția (ETS 191). <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152268>.
9. Transparency International, Studiu privind sistemul de integritate național din Danemarca (2012): http://transparency.dk/wp-content/uploads/2011/12/19.1.12._elektronisk_nis_final1.pdf.
10. The Criminal Code Danish, Order No. 909 of September 27, 2005, as amended by Act Nos. 1389 and 1400 of December 21, 2005.
11. Radu Nicolae, Corupția și politicile anticorupție, Iași, Polirom, 2010, pag. 66.

FUNCȚIILE CULTURII ORGANIZAȚIONALE ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE

Ala GRECU,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Organizational culture includes both the spiritual and material aspect of organizational life. It represents a system of symbols, rituals, values and norms of behavior accepted by staff members who have the same opinion about what the organization represents, acknowledges the role of it, what position it occupy towards other institutions, which are commitments to customers, quality standards in production, etc.

Keywords: culture, organizational culture, culture of the public institutions etc.

Cultura organizațională reprezintă o noțiune complexă, ce caracterizează din punct de vedere cultural o anumită organizație. Organizațiile publice există pentru a produce bunuri materiale și a oferi servicii cetățenilor. Pentru a-și realiza obiectivele planificate, sunt necesare mașini și tehnologii, fluxuri productive și piața de desfacere, productivitatea și competitivitatea produselor, iar pentru ca acestea să fie puse în acțiune, este nevoie de un sistem managerial, în cadrul căruia personalul îndeplinește funcția de conducător ori de subaltern.

O organizație se caracterizează printr-un sistem de valori care alcătuiesc „profilul cultural” al acesteia. Fiecare organizație este fondată pentru realizarea unui anumit scop, acțiunea umană fiind orientată spre un scop bine definit. Scopurile au prioritate în fața celorlalte componente ale organizației, întrucât doar prin raportare la ele se proiectează structura organizației. Ele sunt considerate fundamentul activităților de muncă, respectiv al responsabilității lor asociate sarcinilor concrete de muncă. Deci scopul în sine presupune anumite valori. Obiectivele organizației sunt formulate sub influența opiniei publice, a plătitorilor de taxe, a clienților. Dacă nu va exista cererea pe piață, atunci va dispărea și sensul funcționării organizației. Aceasta înseamnă că toate organizațiile au nevoie de a dobândi legitimitate, resurse, personal, clienți permanenți, necesită relații constante și de durată, stabilitate, care, de asemenea, sunt valori organizaționale. Pentru organizația de producție o importanță semnificativă are faptul cu ce cheltuieli se obține rezultatul activității sale, care este efectul economic, dacă producția este rentabilă sau nu aduce profit. Eficacitatea economică, beneficiile reprezintă valori organizaționale importante. [1, p. 39]

Pe lângă valorile care determină funcționarea instituției publice, din cultura organizațională fac parte valorile și normele comportamentale. Valorile reprezintă soluții comune ale membrilor organizației respective la problemele existențiale și determină comportamentul lor social. Pe baza acestor valori se definesc regulile vieții sociale, normele de comportament, în raport cu acestea se formează atitudinile. Organizațiile își pot realiza scopurile lor doar în condițiile respectării ordinii funcționale și structurale, ceea ce reprezintă un factor al stabilității sale. Ordinea în organizație este asigurată de comportamentul de muncă al angajaților, de respectarea disciplinei de muncă, de conștiinciozitatea personalului, de simțul responsabilității pentru îndeplinirea sarcinilor.

O componentă a culturii organizației este cunoașterea, care reprezintă sistemul de cunoștințe și abilități pe care le folosesc indivizii pentru a-și rezolva problemele cu care se confruntă.

Ea include atât teoriile, cât și practicile, regulile cotidiene și indicațiile pentru acțiune. Deși se bazează pe date și informații, cunoașterea este legată întotdeauna de persoană. Datele și informațiile reprezintă componentele de bază utilizate în procesul de acumulare a cunoștințelor. Însă, deși ele reprezintă fundamentul cunoașterii, în absența persoanelor, a abilităților, experienței, talentelor lor de a folosi informațiile disponibile sau de a oferi interpretări și semnificații, nu putem vorbi de cunoaștere. Orice acțiune umană, îndreptată spre transformarea mediului exterior, poate fi privită ca un proces alcătuit din trei etape: [2, p. 43]

- a) realizarea obiectivelor;
- b) evaluarea rezultatului obținut;
- c) schimbarea modului de acțiune în concordanță cu noile condiții.

Aplicarea acestei interpretări a culturii la nivelul organizației publice permite a examina cultura organizațională ca un proces continuu constituit din cele trei etape expuse mai sus. Acest proces corespunde tuturor tipurilor de activitate organizațională, este obiectiv, inerent oricărei organizații, se autoorganizează.

La fel, cultura organizațională îndeplinește funcția de reglementare și conține atât legi formale, cât și informale, care indică cum trebuie să se comporte omul în procesul muncii. Aceste legi determină modul de acțiune curent în organizație: succesiunea proceselor de efectuare a muncii, caracterul contractelor de muncă, forma schimbului de informație etc. Astfel, procesul muncii capătă un caracter sistematizat. De asemenea, conform ei, sunt elaborate normele de comportament cu partenerii de afaceri, care presupune responsabilitate morală.

Funcțiile de integrare și de reglementare înlesnesc creșterea productivității muncii în organizație, deoarece sentimentul de identitate și perceperea valorilor sporesc perseverența în urmărirea scopurilor și în îndeplinirea sarcinilor. Datorită existenței normelor informale, care reglementează activitatea organizației, sunt înlăturate acțiunile necoordonate, se economisește timp și resurse în diferite situații economice.

Deoarece în urma activității publice cultura organizațională înlesnește ridicarea calității produselor și serviciilor propuse de organizație, calitatea muncii se transformă în calitatea producției, prin aceasta realizându-se *funcția de conducere a calității*. [3, p. 67]

Funcția de adaptare a organizației la mediul extern. Contextul economic, social, politic, științific, juridic etc. încorporează evoluții care pot afecta atât pozitiv, cât și negativ comunitatea angajaților din cadrul organizației. Există amenințări de ordin: *economic* - dacă nu te schimbi, riști să te elimini din afaceri, să pierzi poziția pe piață; *politic* - un grup mai puternic poate avea anumite avantaje; *tehnologic* - poți rămâne în urmă; *legal* - amenzi, privațiune de libertate; *moral* - poți fi considerat iresponsabil social.

Funcția de legitimare a activității organizaționale este una dintre cele mai importante funcții ale culturii organizaționale din punctul de vedere al formării ei, deoarece explică modul de activitate în organizație și modul de comportament al salariaților din întreprindere. Sociologul american T. Parsons consideră că la nivel de societate „prin legitimarea regulilor normative, simbolurile valorice culturale asigură o legătură directă între sistemul social și cel cultural”. La nivelul organizațiilor o importanță majoră are nu numai cultura națională, dar și cultura instituțională. Sociologul american M. Bond afirmă că în unele cazuri cultura instituțională poate fi mai puternică decât cultura națională. Prin cultură instituțională acest autor înțelege particularitățile culturii organizaționale, care prin analogie cu cele naționale se formează pe parcursul dezvoltării unei organizații concrete, reflectă evoluția în timp a acesteia. [4, p. 87]

La fel, cultura organizațională îndeplinește și funcția de *asigurare a unui cadru adecvat pentru dezvoltarea organizațională*. Pentru organizațiile contemporane competitive este caracteristică dependența din ce în ce mai mare a performanțelor de capacitatea lor organizațională, a cărei

esență rezidă în integrarea cunoștințelor specializate ale salariaților. În realizarea acestei integrări în mod firesc, cultura organizațională are o contribuție esențială. Cercetările demonstrează că pe termen lung cunoștințele membrilor organizației constituie sursa principală a avantajelor sale competitive. Cultura organizațională trebuie să favorizeze formarea și menținerea unor modele cognitive, capabile să determine rapiditatea feedback-ului, flexibile și rezistente la amenințările exogene și endogene. [5, p. 40]

În concluzie, menționăm, că cultura organizațională cuprinde atât aspectul spiritual al vieții organizaționale, cât și material. Ea reprezintă un sistem de simboluri, ritualuri, valori și norme de comportament, acceptate de membrii colectivului, care au aceeași opinie despre ceea ce reprezintă organizația, conștientizează care este rolul ei, ce poziție ocupă față de alte instituții, care sunt angajamentele față de clienți, standardele de calitate a producției etc. În cadrul grupului se creează un climat psihologic deosebit, caracteristic anume pentru această organizație, ceea ce o personifică, o face să difere de altele.

BIBLIOGRAFIE

1. POPESCU-NISTOR, M. Cultura afacerilor. Ed.: Economica, București, 2003, p. 39.
2. USCĂTESCU, G. Ontologia culturii. Ed.: Științifică și Enciclopedică, București, 1987, p. 43.
3. VIANU, T. Filosofia culturii și teoria valorilor. Ed.: Nemira, București, 1998, p. 67.
4. LINTON, R. Fundamentul cultural al personalității. Ed.: Științifică, București, 1968, p. 87.
5. HUȚU, C. Cultură organizațională și transfer de tehnologie. Ed.: Economica, București, 1999, p. 40.

TRECEREA DE LA SISTEMUL PUBLIC DE ASIGURARE SOCIALĂ LA CEL PRIVAT – PROVOCARE SAU NECESITATE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA?

Valentina BOGHIU,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Social security is a concept enshrined in Article 22 of the Universal Declaration of Human Rights, which states: "Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality." In simple terms, the signatories agree that society in which a person lives should help them to develop and to make the most of all the advantages (culture, work, social welfare) which are offered to them in the country.

Social security may also refer to the action programs of government intended to promote the welfare of the population through assistance measures guaranteeing access to sufficient resources for food and shelter and to promote health and well-being for the population at large and potentially vulnerable segments such as children, the elderly, the sick and the unemployed. Services providing social security are often called social services.

Republica Moldova parcurge la capitolul asigurări sociale un drum lung și anevoios. În scopul îndeplinirii politicii coerente de stat în domeniul asigurărilor sociale, dezvoltării continue a asistenței sociale ca fiind un sistem unic și integral de acordare a ajutorului material cetățenilor inapți pentru muncă și puțin asigurați din republică la 01.02.1991 a fost adoptată Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 52 cu privire la instituirea Fondului social al Republicii Moldova. Fondul social al Moldovei (în continuare - Fondul), creat în baza Decretului Președintelui Republicii Moldova din 16 ianuarie 1991, constituie un sistem financiar-bancar extrabugetar independent de stat al republicii. Fondul se ocupă de încasarea, reproducerea lărgită și folosirea mijloacelor pentru asigurările sociale de stat, asistența socială, precum și pentru utilizarea brațelor de muncă. Acesta este compus din următoarele fonduri speciale: fondul special de pensii al Moldovei; fondul special al asigurării sociale al Moldovei; fondul de șomaj; fondul special de rezervă al asistenței sociale.

Astfel, după aproape un deceniu, în Republica Moldova, începând cu 01.01.1999, odată cu adoptarea Strategiei reformei sistemului de pensii (în continuare – Strategie) și a Legii privind pensiile de asigurări sociale de stat, nr.156 din 14.10.1998, și a Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489 din 08.07.1999 (de tip bismarckian), debutează reforma sistemului de asigurări sociale. Pachetul actelor normative ce reglementează sistemul de pensii este completat anual de Legea bugetului asigurărilor sociale de stat, în care sunt specificate modalitățile de calcul și plată a contribuțiilor pentru asigurarea obligatorie socială de stat, precum și unele aspecte specifice referitoare la venituri și cheltuieli. Necesitatea reformării sistemului de asigurare cu pensii a fost determinată de următorii factori: nivel scăzut de asigurare, ineficiență în administrare, discordanță în legislație, presiune asupra populației economic active la asigurarea plăților sociale etc.

Criza din economia țării de la începutul anilor '90 ai sec. al XX-lea a agravat situația din sfera

socială. Sistemul de pensionare devenise foarte costisitor, necorespunzând principiilor: echității sociale și solidarității generațiilor. În domeniul protecției sociale și al asigurării cu pensii au apărut, concomitent cu creșterea inflației și cu scăderea nivelului de trai al populației, probleme care se agravau permanent și care au căpătat un caracter de lungă durată.

Schimbări semnificative s-au produs și în interiorul sistemului de asigurări sociale. Astfel, în conformitate cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 739 din 25 iulie 2000, Fondul Social a fost reorganizat în Casa Națională de Asigurări Sociale, care și-a început activitatea în 2001 și este responsabilă de acumularea și repartizarea resurselor provenite din plata contribuțiilor la Fondul Social. Legea prevede și extinderea listei de venituri din care Casa Națională obține contribuții obligatorii. Acum contribuțiile sunt plătite din toate tipurile de venituri. Pensiile sunt plătite din fondurile Casei Naționale de Asigurări Sociale. La formarea acestor fonduri participă organizațiile, întreprinderile, persoanele fizice, statul.

Numeroase probleme au rămas nesoluționate: nu este netă separarea celor două componente ale protecției sociale, mărimea pensiei, lipsa unui sistem național informațional de management în domeniul dat.

Prin adoptarea Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489 din 08.07.1999 s-a confirmat faptul că dreptul la asigurare socială este garantat de stat și se exercită, în condițiile legii, prin sistemul public de asigurări; s-a determinat cercul de persoane asigurate obligatoriu prin efectul legii (art. 4); s-a specificat prin art. 6 că se pot asigura pe bază de contract individual de asigurări sociale categoriile de persoane, care nu se regăsesc în situațiile prevăzute la art. 4; s-a evidențiat faptul că drepturile și obligațiile de asigurări sociale în sistemul public se realizează pe baza codului personal de asigurări sociale.

Cotele de contribuții de asigurări sociale se aprobă anual prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat. Contribuția de asigurări sociale se datorează de la data încadrării în una din situațiile prevăzute la art. 4 din Legea privind sistemul public de asigurări sociale sau a încheerii contractului de asigurare.

Analizând strategia de reformare sistemului de pensii moldovenesc, putem observa că sistemul asigurărilor sociale s-a conturat sub influența diferitelor curente politice, de aceea a fost destul de complicat să se consolideze și să acționeze într-un mod eficient. Acest lucru încearcă să-l realizeze guvernarea moldoveni după 1999, prin implementarea reformelor și armonizarea legislației conform standardelor europene.

Teoreticienii A. Casian și E. Bușmachiu evidențiază că sistemul asigurărilor sociale incorporează asigurarea obligatorie (de stat; nestatală profesională) și asigurarea benevolă (nestatală; nestatală profesională).

Asigurarea obligatorie reflectă relațiile juridico-civile, legate de constituirea și realizarea în temeiul legii a resurselor fondului de asigurări. Asigurarea benevolă se deosebește de cea obligatorie prin faptul că relațiile juridico-civile apar datorită manifestării voinței părților: asiguratorul (compania de asigurări) și asiguratul (persoana fizică sau juridică). În domeniul protecției sociale ne interesează anume asigurările sociale statale, fiindcă cele nestatale sunt reglementate de normele altor ramuri de drept.

În Republica Moldova, pensiile sunt finanțate pe principiul solidarității generațiilor, un principiu clasic de redistribuire (PAYG). Pensiile se achită din impozitele încasate de la partea activă a populației. Astfel, 6% din salariul unui angajat sunt direcționate lunar către Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS). Din acesete surse se plătesc pensiile actualilor pensionari.

Dacă la începutul anilor '90 raportul dintre numărul de angajați și pensionari constituia 6:1, atunci, în prezent, pentru întreținerea unui pensionar contribuie mai puțin de doi angajați. Actualul sistem public de pensii devine din ce în ce mai ineficient, iar respectarea prin-

ciului de solidaritate a generațiilor – din ce în ce mai costisitoare, în situația în care procesul de îmbătrânire a populației este în permanentă creștere.

Problema demografică și incapacitatea sistemului public de pensii de a asigura o bătrânețe liniștită nu este una caracteristică doar pentru Republica Moldova. Însă majoritatea statelor din Europa de Est și cele din fostul spațiu sovietic au găsit soluția în implementarea sistemelor alternative pensiilor de stat, care au la bază fondurile private de pensii.

Sunt mai multe formate de implementare a sistemului de pensii private. Pentru Europa Centrală și de Est, inclusiv Moldova, Banca Mondială a elaborat un sistem specific, care adaugă la pensia gestionată de stat (pilonul I) încă două grupuri, unul obligatoriu (pilonul II), iar altul facultativ (pilonul III), ambele administrate de către o firmă privată. Acești bani sunt virăți lunar fondului de pensii private, de către angajat sau angajator, și trebuie să fie investiți obligatoriu. Ei sunt proprietatea viitorului pensionar, spre deosebire de situația actuală, dar se poate intra în posesia lor doar atunci când este atinsă vârsta de pensionare.

Un prim pas în reformarea sistemului de pensii private în Moldova a avut loc în 1999, odată cu adoptarea Legii cu privire la fondurile nestatale de pensii. Această lege se referă la organizarea pieței de pensii private facultative (pilonul III). În anul 1999 a fost adoptată Legea cu privire la fondurile nestatale de pensii, nr. 329-XIV din 25 martie 1999. Este, de fapt, printre puținele acte legislative care au fost emise, dar nu a funcționat, deoarece nu avea pe cine să reglementeze, nu au existat entități economice care să se subordoneze legii, deși a existat și autoritatea care reglementa sectorul de pensii nestatale - Inspectoratul de Supraveghere în Asigurări și Fondurile Nestatale de Pensii. Se vehiculau diferite cauze: fie ca nu ar fi cine să contribuie la aceste fonduri, fie că nu suntem pregătiți pentru implementarea principiilor de pensii private facultative, fie că nu sunt operatori ai pieței. Guvernul Republicii Moldova încearcă să întreprindă unii pași în direcția perfecționării sistemului de pensii, prin implementarea unui sistem privat de pensii prin acumulare. De asemenea, la nivelul Comisiei Naționale a Pieței Financiare, care reprezintă autoritatea publică de reglementare și monitorizare a sectorului de pensii facultative, se observă un interes major de modificare și modernizare a Legii cu privire la fondurile nestatale de pensii, precum și de contribuie la crearea unei infrastructuri reale și viabile pentru funcționarea sistemului de pensii facultative, performanțele de dezvoltare ale căruia ar putea soluționa unele probleme de ordin social.

În Republica Moldova există trei fonduri de pensii private, însă acestea nu sunt, deocamdată, funcționale. Principalul impediment în punerea în aplicare a acestor fonduri este întârzierea votării în lectură finală a proiectului de lege, care a fost elaborat de Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF), dar și rezistența din partea populației, conform declarațiilor reprezentanților de la CNPF.

Conform Legii privind sistemul privat de pensii din Republica Moldova., contribuțiile la fondul de pensii facultative se vor reține și se vor vira de către angajator sau direct de către beneficiar. În același timp, contribuția poate fi distribuită între angajator și angajat în baza prevederilor din contractul colectiv de muncă sau în baza unui proces-verbal încheiat cu reprezentanții angajaților ori negociat în mod individual. Poate beneficia de pensie facultativă persoana care a atins vârsta de pensionare și a achitat minimum 60 de luni contribuții. Legea prevede și posibilitatea transferării depunerilor la alte fonduri, în cazul în care deponentul, de exemplu, se mută cu traiul în altă țară. În acest caz, va achita fondului o penalitate de până la 5%, dacă transferul are loc în decursul primilor trei ani, după această perioadă - transferul nu este taxat.

Potrivit acestei legi, administratorul fondului va trebui să dețină un capital statutar de 100 mii euro, deși, inițial, CNPF a propus ca acesta să constituie 730 mii euro. Ca și în cazul companiilor de asigurări, plafonul va fi majorat la fiecare trei ani, astfel încât să se ajungă anume la această sumă.

Implementarea eficientă a sistemului de pensii facultative în Republica Moldova ar aduce, în viziunea experților, un șir de beneficii importante pentru întreaga economie națională. În primul rând, se va dezvolta piața de capital, apoi vor apărea componente noi în pachetele sociale ale întreprinderilor și vor fi oficializate veniturile populației.

Înlocuirea sistemului redistributiv cu cel bazat pe capitalizare presupune investirea activelor defalcate în Fond în instrumente financiare, fapt ce va asigura o creștere semnificativă a cererii pe piața de capital și va determina o creștere a capitalului investit, în funcție de nivelul de rentabilitate a instrumentelor financiare.

Totodată, în cadrul sistemului privat de pensii, contribuțiile sociale se investesc utilizând piețele financiare, care, astfel, obțin un impuls semnificativ ca rezultat al reformei sistemului de pensii, iar dezvoltarea pieței financiare este asociată pozitiv cu creșterea economică. Dezvoltarea pieței financiare este considerată și ca o recompensă a costului de tranziție al reformei, care conform experienței altor țări, variază de la 0,5% până la 4% din PIB anual în funcție de parametrii reformei sistemului de pensii.

Pe de altă parte, reforma sistemului de pensii va contribui la reducerea ratei sărăciei, se mai arată în analiza publicată de particip.gov.md. Deși evoluția ratei sărăciei este influențată de o mulțime de factori, putem afirma că creșterea mai rapidă a cuantumului pensiei în rezultatul reformei sistemului de pensii va reduce rata sărăciei absolute a pensionarilor într-o proporție mai mare decât în cazul menținerii condițiilor actuale ale sistemului de pensii. Astfel, impactul net al reformei se estimează la micșorarea ponderii pensionarilor sub pragul absolut al sărăciei cu 2 puncte procentuale mai mult decât în scenariul „fără reformă” până în 2020.

În 2008, a fost lansat Primul fond de pensii, creat de compania „Victoria asigurări”. Acesta anunța atunci că își va începe activitatea de la 1 ianuarie 2009, după ce va semna mai multe contracte, miza punându-se pe clienții corporativi, însă activitatea acestui fond nu a cunoscut sorti de izbândă.

Suspendarea acestuia a fost generată de situația politică instabilă, de prevederile legale care pun piedici dezvoltării domeniului dat, plus criza economică. Oamenii se dezamăgeau când aflau că în Moldova veniturile fondurilor private de pensii sunt taxate la fel ca orice alt venit. Din banii investiți și venitul obținut de fonduri se achită contribuțiile sociale de stat, plus contribuțiile medicale obligatorii și chiar impozitul pe venit complet, la momentul ridicării banilor. Nu există nicio facilitate pentru cei care vor să aibă grijă de viitorul lor, spre deosebire de alte state. Până la ajustarea legislației, reprezentanții fondului de pensii sunt preocupați de informarea politicienilor și funcționarilor, inclusiv a populației, care cunoaște extrem de puțin despre această posibilitate de asigurare a bătrâneții.

Conform normelor legale, fondurile de pensii, atât din Pilonul II, cât și din Pilonul III, nu pot intra în faliment, deci banii sunt în siguranță deplină. În principiu, acesta este și mecanismul de funcționare al pensiilor private constituite pe Pilonul III, cu deosebirea că este de tip facultativ și nu obligatoriu. În plus, acestea prezintă și avantajul deductibilității fiscale.

Am ajuns în faza în care avem de ales, uitându-ne înapoi, înainte și la experiența statelor din regiune: stimulăm economisirea privată pentru pensii prin sistemul facultativ, efectuând modificările legislative atractive despre care am discutat sau așteptăm în continuare ca interesul pentru aceste instrumente de economisire să rămână la nivelul din ultimii 10 ani.

Din studiile efectuate s-a constatat că toate statele cu crize demografice au implementat un sistem de pensii private, fie numai facultative, dar absolut atractive sau, în cele mai dese cazuri, sisteme mixte, atât private obligatorii, cât și facultative, așa-numitul sistem multipilon. Dacă vorbim de ceea ce avem și în Republica Moldova, atunci nu există țară în lume care să fi implementat un sistem de pensii facultative, dar să nu stabilească și condiții fiscale favorabile

dezvoltării acestui sistem, care ca rezultat nu are altceva decât reducerea poverii statului în ceea ce privește asigurarea unor pensii decente și în valoarea dorită.

BIBLIOGRAFIE

1. Boala sistemului public de pensii, ziarul „România Liberă”, 14 Iulie 2006.
2. Comisia Comunităților Europene, Guvernarea Europeană. Carta Albă, Bruxelles, 25.07.2001.
3. Echilibrul dintre protecție și oportunități, Banca Mondială, traducere, Editura Expert, Editura Economică, București, 2007.
4. Frunzaru, Valeriu, Sistemul de pensii românesc. O evaluare din perspectivă europeană” (coord. E. Zamfir, C. Zamfir), Editura Alternative, București, 1996.
5. Laura Cernahoschi. Europeanii se luptă cu problemele pensiei, ziarul „Cotidianul”, 20 august 2007.
6. Magda Antoniu. Vârstele de pensionare în Europa, ziarul „România Liberă”, 3 februarie 2007.
7. Mărginean, Ioan (coord.). Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale din România.
8. Mărginean, Ioan. Asigurările sociale, în volumul „Politici sociale în România în context european”.
9. Mărginean, Ioan. Tendințe în evoluția asigurărilor sociale în România, în volumul „Politici”.
10. Olga Gagauz. Dimensiunile reale ale creșterii numărului populației în vârstă de pensionare, Comisia Națională pentru Populație și Dezvoltare, 4 noiembrie 2011.

CARACTERUL INVESTIȚIONAL AL FUNCȚIONĂRII PIEȚEI OBIECTELOR IMOBILIARE ÎN SPAȚIUL RURAL AL REPUBLICII MOLDOVA

Viorel TUREȚCHI,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Piața imobiliară este o componentă indispensabilă pentru o economie de piață dezvoltată. Obiectele imobiliare reprezintă reperul tuturor proceselor economice și sociale într-o societate ce tinde spre o dezvoltare multilaterală. Ținând cont că jumătate din populația țării noastre locuiește și activează în mediul rural, piața obiectelor imobiliare în spațiul rural este determinantă atât pentru prosperarea sectorului agroalimentar, cât și pentru crearea condițiilor optime de trai a populației băștinașe și doar prin dezvoltarea și eficientizarea acestui domeniu al economiei naționale pot fi atinse aceste obiective.

Cuvinte-cheie: piață imobiliară, mediu rural, piața funciară, investiții.

Introducere. Din toate timpurile obiectivul principal al societății a fost și este îmbunătățirea condițiilor de trai, ridicarea nivelului de dezvoltare materială, creșterea nivelului spiritual al societății etc. Procesele socioeconomice complexe, desfășurate după obținerea independenței Republicii Moldova în aspect național, au constituit principalii factori ai schimbărilor societății, mai cu seamă la nivelul comunităților rurale. Condițiile socioeconomice, în care au fost parcurse etapele principale de tranziție, gradul de utilizare a factorilor endogeni și puterea de influențare a sistemelor economice au fost decisive pentru direcțiile dezvoltării sectorului rural.

Rezultate și discuții. În contextul economiei de piață investițiile reprezintă factorul principal ce determină gradul de dezvoltare a economiei în ansamblu. D. Honțuș definește în monografia sa investițiile [3, p. 50] ca un factor ce „reprezintă totalitatea cheltuielilor bănești efectuate în scopul de a crea noi capacități de producție, de a înlocui pe cele uzate, de a reconstrui, lărgi sau moderniza pe cele existente, de a dezvolta obiectivele cu destinație social-culturală.”

Din punctul de vedere al aspectului investițional, piața obiectelor imobiliare este direct influențată de comportamentul actorului principal – investitorul. Investitorul poate fi reprezentat de o persoană fizică sau persoană juridică cum ar fi: administrații publice locale; întreprinderi autohtone; întreprinderi mixte cu capital străin; întreprinderi și alte persoane juridice străine; reprezentanți ai altor state, dispuși să investească un anumit capital financiar în conformitate cu legislația în vigoare.

Formele de investiție în piața imobiliară pot fi structurate după proveniența capitalului ce urmează să fie investit:

- investiții provenite din capital personal. Acest tip de finanțare se aplică preponderent la tranzacțiile efectuate pe piața imobililor locative și parțial – pe terenurile agricole sau construcție;

- investiții provenite din împrumuturi. Aceste investiții sunt cele mai valoroase datorită cantității mari de resurse financiare direcționate și sunt întâlnite pe piața bunurilor imobiliare industriale și a celor comerciale;

- investiții mixte, ce provin din acumulările de capital personal și o parte din cel împrumutat. Este cel mai des folosit și anume: la procurarea locuințelor (ipotecă), procurarea loturilor de pământ, a obiectelor comerciale mici.

Inițial, fiecare investiție este supusă unei analize detaliate cu scopul determinării următoarelor factori [1, p. 25]:

- numărul și calitatea obiectelor libere;
- numărul construcțiilor noi în curs de dezvoltare;
- disponibilitatea și prețul terenurilor libere;
- costurile de construcție;
- disponibilitatea creditelor pentru construcții;
- impactul reglementărilor locale.

Următorii factori, ce influențează direct valoarea investițională, sunt:

- factorii sociali – reprezintă caracteristica populației din regiune. Aceștia includ structura demografică, numărul de căsătorii, numărul mediu de copii. Acești factori sunt asociați cu cererea potențială pentru bunuri imobiliare și structură.

- factorii economici – sugerează necesitatea studierii relațiilor dintre cerere și consum, schimbările ce pot parveni pe parcurs.

- factorii legislativi – regulamente de utilizare și drepturi de proprietate, norme juridice speciale, normative, tarife, restricții, politica fiscală;

- factorii de mediu – starea ecologică a regiunii, factorii pedoclimaterici.

Fiind forța motrice a dezvoltării sectorului agrar, investițiile reprezintă un capital esențial ca valoare și necesitate, având o serie de specificări caracteristice domeniului dat. Respectiv, acestea se clasifică după anumite criterii, în funcție de modul de aplicare a lor.

Primul criteriu este determinat de investițiile cu destinație economică. Aici se disting: investițiile productive (orientate înființării sau extinderii plantațiilor pomiviticole); investițiile neproductive (pentru căile de comunicații și transport).

Următorul criteriu de clasificare este cel după sfera de acțiune: investițiile generale (realizarea unui sediu administrativ); investiție comună (construirea unui depozit, a unei magazii); investiție specifică (investiții pe unitate de produs).

Al treilea criteriu este în funcție de modul de participare la introducerea progresului tehnic: investiții de refacere și investiții de modernizare.

Ultimul criteriu determină sursa de finanțare, care sunt investițiile din bugetul statului, investițiile finanțate din fonduri proprii și cele asigurate prin atragerea de capital.

Referindu-ne la piața funciară Republicii Moldova, după cum s-a menționat anterior, unii investitori, cu drept de procurare a loturilor de teren cu destinație agricolă, sunt cetățenii autohtoni. În urma politicii de optimizare a fondului funciar, prin consolidarea terenurilor agricole, statul contribuie substanțial la creșterea valorii pământului, are și va avea repercusiuni sigure asupra pieței financiare. În prezent, investitorii locali manifestă interes atât pentru terenurile agricole, cât și pentru terenurile destinate construcțiilor. Se remarcă o tendință ascendentă a interesului investițional față de terenurile adiacente localităților cu o dezvoltare economică mai pronunțată ca: Bălți, Orhei, Chișinău, Ungheni, Cahul. Totodată, se atestă o creștere a cererii la terenurile care corespund următoarelor criterii [2, p. 56]:

- soluri cu fertilitate naturală și economică sporită;
- terenuri irigabile;
- zona frontierei de vest;
- zone turistice sau unde pot fi amplasate obiective turistice;
- zonele din preajma drumurilor naționale;

- terenurile din centrele vitivinicole. Acestea sunt grupate după regiuni, centre vitivinicole și localități.

Este de remarcat faptul că o bună parte din terenurile agricole sunt cumpărate de intermediari cu scopul de a fi vândute ulterior, obținând un profit anumit. Altă categorie de investitori sunt persoanele care procură aceste loturi – obiectivul fiind utilizarea sub regim de dare în arendă. La prima vedere, aceste acțiuni nu contravin regulilor economiei de piață, însă reieșind din faptul că în cazul lipsei pe o perioadă mai îndelungată a potențialilor cumpărători sau arendatori, aceste terenuri sunt scoase din circuitul agricol, nefiind valorificate la justa lor valoare.

Pentru eficientizarea acestui segment de piață, este necesar de implementat un set de acțiuni concrete printre care:

- promovarea politicilor teritoriale;
- lărgirea bazei decizionale;
- eficientizarea instituțiilor;
- descentralizarea bazei decizionale;
- cooperarea dintre sectorul public și cel privat.

Concluzii. Din punct de vedere al aspectului investițional, piața obiectelor imobiliare este direct influențată de cerere și ofertă. Investitorul poate fi reprezentat de o persoană fizică sau de o persoană juridică, cum ar fi: administrații publice locale; întreprinderi autohtone; întreprinderi mixte cu capital străin; întreprinderi și alte persoane juridice străine; reprezentanți ai altor state, dispuși să investească un anumit capital financiar în conformitate cu legislația în vigoare.

În prezent, investitorii locali manifestă interes sporit atât pentru terenurile agricole, cât și pentru terenurile destinate construcțiilor. Se remarcă o tendință ascendentă a interesului investițional față de terenurile adiacente localităților cu o dezvoltare economică mai pronunțată ca: Bălți, Orhei, Chișinău, Ungheni, Cahul.

BIBLIOGRAFIE

1. Buzu Olga, Matcov Angela. Evaluarea bunurilor imobiliare: teorie și practică. Ed. F.E.P „Tipografia Centrală”, 2003, p. 25.
2. Chivriga, V. Evoluția pieței funciare agricole în Republica Moldova. Ed. „MS Logo” SRL, 2009, p. 56.
3. Honțuș, D. Economie rurală. Ed. Fundației „România de mâine”, București, 2008, p. 12-50.

Recenzent: Tatiana TOFAN, doctor, conferențiar universitar

ATELIERUL nr. 5

ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

UN CONCEPT AL CONSTITUIRII ȘI FUNCȚIONĂRII SISTEMULUI INFORMATIC ECONOMIC NAȚIONAL

Tudor LEAHU,
doctor, conferențiar universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

In this paper are clarified the National Economical Informatics Sistem (N.E.Ic.S.) as the global informatics form of informatics achievement of economic informational activities on the superior level of financial administration. Also, are examined the principles of their constitution and ensurance of functioning. In conceptual aspect are revealed the composition, structure and working of this system.

Keywords: *national economical informatics system, principles, constitution, functioning, composition, structure, working.*

Sistemul informatic economic național (S.Ic.E.N.) - formă organizatorică globală de realizare informatică a activităților informaționale economice.

La nivel statal S.Ic.E.N. se consideră drept sistem numai referitor la activitățile informaționale economice. Însă, în cadrul statal, se includ și activități informaționale de altă natură (informații științifice, tehnice, medicale etc.). De aceea referitor la toate activitățile informaționale umane, efectuate în cadrul statal, S.Ic.E.N. se consideră subsistem. Numai din punct de vedere funcțional el poate fi specificat drept sistem, așa cum, comparativ cu alte activități informaționale, cele economice poartă caracter sistemic, sunt excesiv de variate și voluminoase.

După raza de realizare sunt cunoscute forme organizatorice de efectuare a activităților informaționale de ordin local și global. Cele locale, ca regulă, sunt realizate în interiorul unității social-economice. Dacă relațiile informaționale ale unității economice cu alte unități se efectuează, de asemenea, în mod informatic, atunci această formă organizatorică se consideră globală.

În cazul în care realizarea informatică a activităților economice se referă numai la anumite activități informaționale, fără luarea în considerare a interconexiunilor informaționale în cadrul unității economice, atunci aceste forme organizatorice sunt de ordin separat. Dacă relațiile informaționale sunt luate în considerare și sunt realizate în mod automat, atunci forma organizatorică care le realizează se consideră de ordin integrat.

Pornind de la aceste considerente, se stabilește că S.Ic.E.N. este o formă organizatorică globală de ordin integrat, predestinat pentru procesarea informațiilor economice necesare pentru organismele de management statal.

Baza tehnică a sistemului în cauză constă dintr-o variată totalitate de posturi informatice, tehnic conectate în spațiu și funcțional coordonate în timp. Predestinația conceptuală a S.Ic.E.N. constă în satisfacerea deplină a necesităților informaționale ale economiei naționale în ansamblu și a fiecărui agent economic.

Privind agenții economici, indiferent de forma de proprietate, satisfacerile lor informaționale se referă numai la obligațiunile față de stat.

Funcțiile de bază efectuate de acest sistem sunt următoarele:

- a) colectarea, păstrarea și prelucrarea multivariantică a informațiilor de previziune referitor la sectorul economic de stat și la toată economia națională;
- b) prognozarea economică, tehnico-științifică și socială și modelarea evoluției economiei naționale și a verigilor sale;
- c) analiza tendințelor evoluției economiei în integritate, a fiecărei ramuri economice, regionale ș. a.;
- d) urmărirea detaliată a îndeplinirii sarcinilor stabilite de organisme statale, deciziilor și dispozițiilor guvernamentale;
- e) colectarea, acumularea, păstrarea și prelucrarea informațiilor privind rezultatele funcționării tuturor verigilor economiei naționale cu scopul pregătirii și oferirii datelor necesare pentru fondarea și luarea deciziilor coerente;
- f) descrierea informațională de referință a abonaților în baza unei tehnologii unitare, bazată pe interconexiunile și interacțiunile interne ale S.lc.E.N.

După cum a fost constatat anterior, deservirea informațională inițial nu se referă la unitățile economice cu proprietate privată, așa cum astfel de deservire a unităților economice cu proprietate de stat intră în funcțiile obligatorii ale S.lc.E.N.

Luând în considerare raza spațială și termenele temporale considerabile ale sistemului în cauză, ultimul este o unitate organizatorico-economică de complexitate extremă, care se bazează pe aplicarea extinsă a metodelor economico-matematice și a oricărui mijloace tehnice informatice.

Privind obiectele deservite de S.lc.E.N., în componența lor se includ, în primul rând, organisme statale și teritoriale; ministerele și departamentele. Ulterior, în măsura posibilităților, la rețeaua informatică a S.lc.E.N. pot fi conectate orice obiecte și organe economice, care au necesități de deservire informațională. În consecință, economia națională va fi transformată într-o unitate economică unitară nu numai material, dar și informațional. Grație acestui fapt, se va reuși satisfacerea informațională nu numai a nivelurilor superioare de conducere, dar și a oricărui utilizator. De asemenea, constituirea S.lc.E.N. va contribui la raționalizarea fluxurilor informaționale în limitele teritoriale ale economiei naționale. Totodată, orice informații sunt colectate de la rețelele informatice locale de nivel inferior.

Complexitatea tehnică a S.lc.E.N. este motivată și de aceea că ea este conectată cu mii și, posibil, zeci de mii de rețele informatice, de diverse niveluri de conducere. Aceste rețele, fiind tehnic conectate conform unui concept unitar, formează o rețea informatică globală cu funcții comune la orice nivel de management economic. Din acest motiv față de S.lc.E.N. și rețelele informatice, care sunt conectate la el, sunt înaintate exigențe extrem de stricte privind efectivul și securitatea tuturor resurselor lor, dar mai cu seamă a resurselor tehnice, programate și informaționale.

De menționat că grandiozitatea problemei constituirii și asigurării S.lc.E.N. este provocată nu atât de problemele de ordin tehnico-științific, cât de probleme organizatorico-practice în domeniile informațional, economic, matematic și programatic. În principiu, tezele și legitățile teoretice de constituire și funcționare a S.lc.E.N., la prima etapă, pot fi considerate că ele sunt determinate. La etapa a doua ele sunt concretizate, cu luarea în considerare a anumitei experiențe practice, ultima contribuind și la revizuirea anumitor concepte teoretice anterior elaborate. De aceea este necesar ca implementarea tezelor conceptuale să se efectueze concomitent cu elaborarea principiilor științifice, ceea ce va conduce la operativitatea elaborării și justificării celor din urmă.

În cadrul activităților de elaborare și implementare a S.lc.E.N. e necesar de ținut cont de ne-

cesitatea asigurării unității informaționale prin crearea sistemelor unitare de clasificare, identificare și codificare a denumirilor textuale.

Din acest motiv, există necesitatea de a efectua administrarea automatizată a clasificatoarelor statale, sistemului de unificare a documentației, sistemelor de normative și de renovare a lor, sistemului unitar al indicilor economici, astfel asigurând contrapunerea valorilor lor în cadrul anumitor termene de timp.

În baza anumitor criterii calitative și cantitative, de asemenea, se efectuează reglementarea fluxurilor informaționale după direcțiile de orientare, volum, periodicitate, autenticitate și oportunitate, se stabilește o ordine comună și unică de formare și procesare a datelor.

Constituirea S.lc.E.N., posibil, se va efectua în două etape. La prima dintre ele vor fi constituite sisteme informatice de ordin ramural cu subsisteme funcționale necesare. În această perioadă se stabilește și se realizează în mod automat interacțiunea dintre sistemele informatice subramurale și ramurale, de ordin departamental și teritorial. De aceea se elaborează componența și se determină orientarea fluxurilor informaționale între unitățile materiale și organizatorice. În continuare se calculează volumele informaționale și de prelucrare a datelor.

În baza acestor parametri se efectuează selectarea mijloacelor tehnice, se determină numărul lor. În final se elaborează sistemul informatic necesar realizat în mediul sistemului de calcul selectat.

La etapa a doua, în baza sistemului informatic, se construiește și se implementează sistemul automatizat de gestiune, care produce informația decizională necesară pentru conducerea unităților economice preponderent de ordin organizatoric.

De menționat că atât prima etapă, cât și cea de-a doua, deocamdată, nu pot fi realizate pe deplin și perspectiva realizării depline se află încă sub semnul întrebării. Aceasta se explică prin faptul că activitățile materiale economice la nivel de economie națională sunt foarte dinamice, compuse după componență și relații. Se presupune că atât S.lc.E.N. cât și sistemul de gestiune a economiei naționale (S.G.E.N.) vor fi traduse în viață atunci când științele naturale vor oferi astfel de materiale și tehnologii care vor realiza în mod automat orice activități informaționale. Din cele expuse devine evident că, la moment, și în perspectiva previzibilă sistemul informațional economic național este realizat și se va realiza în mod automat numai parțial.

Componența, structura și asigurarea funcționării conceptuale a S.lc.E.N. În funcție de componență, S.lc.E.N. include un șir destul de extins de subsisteme, care constituie compartimentul informațional al sistemului automatizat de gestiune a economiei naționale (S.Az.G.E.N.). Din acest motiv componența subsistemelor informatice se determină în baza subsistemelor automatizate de gestiune. Deoarece aceste subsisteme la nivelul respectiv de gestiune se consideră sisteme, se poate afirma că S.lc.E.N. constă din alte sisteme informatice caracteristice pentru anumite niveluri de conducere. Pornind de la acest considerent, se poate stabili că componența S.Az.G. pe niveluri manageriale include următoarele sisteme:

1. Sistem automatizat de management economic statal (Guvern, Parlament etc.).
2. Sistem automatizat de management interramural (Ministerul economiei, Departamentul de statistică, Ministerul Finanțelor etc.).
3. Sistem automatizat de management ramural.
4. Sistem automatizat de management al unităților social-economice cu potențial economic major.
5. Sistem automatizat de management al unităților economice materiale (întreprinderi, organizații) și al subdiviziunilor lor.

Enumerarea acestor sisteme este efectuată în baza ierarhiei sistemelor de management ale economiei naționale. În așa caz, componența sistemelor informatice va fi aceeași ca și a siste-

melor automatizate de gestiune. De aceea în componența S.lc.E.N. se includ sisteme informatice interramurale, ramurale ale asociațiilor, companiilor, concernelor și firmelor cu potențial economic major și a unităților economice materiale. Însă, afară de aceste sisteme automatizate de gestiune și sisteme informatice economice de ordin organizatorico-funcțional, de asemenea, sunt necesare sisteme de gestiune automatizată și sisteme informatice economice de ordin spațial. Ele deserveșc cu informații organele administrative și economice teritoriale (județene, raionale, de sector, locale), unitățile cu caracter interramural, furnizează informații necesare pentru sistemele informatice economice interramurale și statale.

Din punct de vedere material, cât și informațional, baza sistemului automatizat de management economic statal este prezentată de sistemele automatizate de gestiune ale unităților economice de nivel inferior, care după raza spațială și caracterul funcțional sunt utilizate cu diverse rețele de calcul.

În prezent și în perspectivă, pentru orice nivel de management economic sunt oportune rețelele de calcul și de aceea S.lc.E.N. include o mulțime de astfel de rețele. Aceste rețele sunt de ordin teritorial și funcțional. Pentru S.lc.E.N., ca și pentru orice alt sistem informatic de orice nivel, sunt caracteristice 2 grupe de subsisteme:

- subsisteme de asigurare a funcționării S.lc.E.N., care se consideră resurse ale sistemului;
- subsisteme funcționale, care realizează înseși funcțiile S.lc.E.N.

Printre cele de asigurare se enumeră subsistemele metodic, informațional, programat, tehnic și organizatorico-juridic.

Resursele metodice ale S.lc.E.N. se prezintă sub formă de complex unitar de metode interconectate de soluționare în mediul informatic al problemelor informative la nivelul economiei naționale.

Resursele informaționale constau din diverse totalități de unități informaționale, fondul informațional unitar, sursele formării sale, fluxurile și procedeele informatice de organizare, schema circulației lor între nivelurile și verigile economiei naționale.

Resursele programate includ un complex unitar de mijloace și produse programate, care realizează următoarele funcții:

a) organizarea și dirijarea funcționării unităților organizatorice de diverse niveluri (centrul informatic, P.I.A.S.), soluționarea problemelor informative și decizionale;

b) descrierea informațională a abonaților S.lc.E.N. în diverse regimuri de funcționare.

Resursele programate includ următoarele componente:

a) sistemul de dispecerizare a interacțiunilor dintre diverse niveluri și verigi ale S.lc.E.N.;

b) sistemul operațional ce reglează și coordonează procesul informatic și funcționarea resurselor tehnice;

c) complexul de programe de asigurare a interacțiunii centrului informatic al S.lc.E.N. cu centrele informatice ale altor niveluri manageriale;

d) pachete de programe aplicative predestinate pentru realizarea informatică a problemelor manageriale ale economiei naționale și de deservire informațională a diverșilor utilizatori;

e) sistemul de programe de testare și diagnosticare a complexelor de mijloace tehnice.

Resursele tehnice ale S.lc.E.N. includ rețelele de calcul, sistemul statal de transmitere a datelor, precum și alte totalități de mijloace tehnice, care asigură schimbul de date între diverse niveluri de management economic.

Resursele organizatorico-juridice constau din documente juridice și normative ce reglementează, fondează și justifică funcționarea S.lc.E.N. în ansamblu și interconexiunile dintre diverse niveluri și verigi ale sale.

De pe aceste poziții, S.lc.E.N. poate fi considerat virtual infrastructură a sistemului național de management economic în raza economiei naționale.

Concluzii

1. Unitatea organizațională este un ansamblu organizatoric indisolubil de resurse, interconexiunea și interacțiunea cărora asigură funcționarea sistemului informatic.
2. Evoluția și perspectiva formelor organizării informațiilor se va derula de la unități informaționale elementare până la un sistem unitar de informații funcțional-informatic integrat.
3. Unitățile organizaționale informatice vor evolua de la birou de calcul până la nucleu automat material – informațional unitar, baza lor tehnică - de la mașini de calcul cu tastatură până la modele fizice (chimice, biologice etc.) informaționale, iar aria acoperirii activităților informaționale de ele - de la operațiuni de calcul până la sistem de gestiune.
4. Cunoașterea evoluției și perspectivei formelor și unităților organizaționale informatice va contribui la crearea unui sistem unitar de fabricare automată a produselor materiale, informatice și decizionale cu eficiență performantă superioară.

BIBLIOGRAFIE

1. LEAHU, Tudor. Organizarea, structurarea și transformarea informațiilor sistemului managerial economic. Monografie. Chișinău, C.E.P.U.S.M., 2009, pp.7-14, 97 – 128.
2. LEAHU, Tudor. Tendințele și perspectivele evoluției formelor organizatorice de realizare a tehnologiilor informaționale și informatice în domeniul activităților materiale economice. Proceedings of III International Conference „Informational Technologies - 2003 BIT+. Chișinău, Tipografia U.P.S., 2003, pp.109 -110.
3. LEAHU, Tudor. Trend of the evolution, prospect and concordance of the organizational forms and units of functioning of the economic informatics systems (E.Ic.S.). The 37h Annual Congress of the American Romanian Academy of Arts and Sciences (ARA). Proceedings. Chișinău, Central Publishing House, 2013. pp. 511 – 514.
4. LEAHU, Tudor. Generalități de bază privind noțiunea, importanța, necesitatea, tendințele și direcțiile principale de evoluare a sistemelor informatice economice. În: Revista „Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova”. Seria „Științe fizico-matematice”. Chișinău, 1999, p. 265-272.

MPAY - PLATFORMA GUVERNAMENTALĂ DE PLĂȚI ELECTRONICE

Eugenia CEBOTARU,
magistru, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Mcloud platform is provided for the exclusive use by the central administrative authorities and organizational structures within their jurisdiction, subordinated to the Government and is a model of delivering innovative consumption based infrastructure, platform and software as a service.

Keywords: *eGovernment, e-services, citizen-client, Information Technology, MPay.*

Pe parcursul ultimilor ani, în Republica Moldova a fost lansat un șir de servicii publice electronice, care au drept scop îmbunătățirea sistemului public și creșterea eficienței și transparenței instituțiilor guvernamentale. Acum cetățenii pot să le achite și în regim online. Potrivit autorităților, prin implementarea acestei tehnologii atât instituțiile statului cât și mediul de afaceri își vor eficientiza serviciile publice, pentru a răspunde pe deplin nevoilor cetățenilor.

Prestatorii de servicii publice se confruntă cu anumite provocări, atunci când doresc să implementeze servicii electronice pentru cetățeni, de aceea este strict necesară furnizarea unui mecanism de plată comod, perceput ca suficient de sigur și ușor de integrat într-un sistem de tranzacții comerciale online.

Ce este Mpay? *MPay* face posibilă achitarea serviciilor publice prin intermediul mai multor modalități de plată cum ar fi: carduri bancare, terminale de plată, sisteme e-banking sau Internet banking plăți în numerar.

În cazul plăților în numerar, cetățenii care nu au acces la Internet se pot adresa la ghișeele băncilor conectate sau oficiile Poștei Moldovei.

Dacă e să ne referim la partenerii de implementare a serviciului *MPay*, putem menționa, că la implementarea Serviciului Guvernamental de Plăți Electronice *MPay* au contribuit instituții atât din sectorul public cât și din sectorul privat.

Din sectorul public: Cancelaria de Stat (*Centrul de Guvernare Electronică, Centrul de Telecomunicații Speciale*, Banca Națională a Moldovei, Ministerul Finanțelor (*Trezoreria de Stat*), Centrul Național de Protecție a Datelor cu Caracter Personal, Poșta Moldovei.

Din sectorul privat: Compania Î.C.S. QSystems S.R.L., Asociația Băncilor din Republica Moldova, BC „Moldova - Agroindbank” S.A., B.C. „Victoriabank” S.A., BC „Moldindconbank” S.A., B.C. „Eximbank - Gruppo Veneto Banca” S.A., BC „EuroCreditBank” S.A., „FinComBank” S.A., B.C. „Comertbank” S.A., B.C. „Energbank” S.A., Rețeaua de terminale de plată QIWI, „Paynet Services” S.R.L.

Trebuie de menționat, că *Mpay* corespunde politicilor Băncii Naționale, care promovează tranzacțiile fără numerar.

În prezent, cetățenii Republicii Moldova au posibilitatea de a comanda și achita oricând și oriunde s-ar afla contravaloarea serviciilor solicitate prin intermediul *Platformei guvernamentale de plăți electronice*.

În mai 2012, Guvernul Republicii Moldova a luat decizia de a implementa *Serviciul Guvernamental de Plăți Electronice* - denumit *MPay*, în calitate de „*mechanism unic de achitare electronică a serviciilor publice*”.

Prin actul normativ emis, se preciza că Centrul de Guvernare Electronică, în comun cu Între-

prinderea de Stat „Centrul de telecomunicații speciale”, va identifica și va pregăti pentru lansare și funcționare platforma tehnico-tehnologică necesară implementării Serviciului.

Este foarte important, că în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Serviciul Guvernamental de Plăți Electronice (MPay), nr. 329 din 28.05.2012, p.5, a) și b) se stipulează faptul că ministerele și alte autorități administrative centrale, inclusiv structurile subordonate acestora, *„nu vor crea platforme proprii similare de efectuare a plăților electronice pentru servicii publice” și „vor ține cont, la dezvoltarea serviciilor publice electronice cu plată, de implementarea Serviciului Guvernamental de Plăți Electronice.”* [1]

Cancelaria de Stat avea sarcina să controleze punerea în practică a acestei Hotărâri, astfel că în aprilie 2013, acest serviciu era deja lansat.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unele acțiuni de implementare a Serviciului Guvernamental de Plăți Electronice (MPay), nr. 280 din 24.04.2013, Guvernul Republicii Moldova obliga ministerele, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență, ca prestatori de servicii publice cu plată, să utilizeze Serviciul MPay pentru încasarea plăților de la persoanele fizice și juridice în procesul prestării serviciilor, până la 1 ianuarie 2014. [2]

Pentru a efectua plata, contribuabilii pot folosi orice instrument de plată *„legal disponibil”*, respectiv Internet banking, card bancar sau chiar numerar, prin partenerii de implementare, din sfera privată, numărându-se și rețeaua de terminale de plată QIWI.

Însă trebuie de menționat, că până la urmă, modalitatea de plată este aleasă de către utilizator.

În urma implementării de către Guvern a acestei strategii de colectare electronică, contribuabilii din Republica Moldova, persoane fizice sau companii, pot plăti online, într-un singur loc, foarte multe servicii publice: de la eliberarea cazierului judiciar, servicii diverse de cadastru, apostilare și stare civilă, autorizații de transport, eliberare licențe de activitate ș. a.

Intenția declarată a autorităților noastre este ca, pe parcurs, toate serviciile publice să fie achitate prin MPay, inclusiv cele comunale.

Mai mult, deși MPay este destinat, în primul rând, achitării serviciilor publice cu plată, *„pe viitor va fi posibilă și achitarea serviciilor comerciale”*, potrivit paginii oficiale a Serviciului Guvernamental de plăți electronice MPay. [3]

Dacă ar fi să ne referim la confidențialitate și viteza de decontare, putem menționa, că plățile efectuate prin MPay sunt văzute doar de prestatorii de servicii, pentru care s-a efectuat plata, astfel că fiecare prestator în parte își vede doar plățile efectuate în favoarea lui.

De asemenea, pentru a putea funcționa MPay utilizează doar IDNP-ul solicitantului serviciului.

Este foarte important, că alte date cu caracter personal sau despre natura serviciilor solicitate nu sunt prelucrate sau păstrate de acest serviciu MPay.

Prestatorii de servicii sunt obligați să presteze serviciul în deplină măsură din momentul ce MPay a confirmat plata, iar confirmările MPay se efectuează în timp real.

Banii pentru plățile efectuate prin MPay ajung în conturile prestatorilor de servicii în, cel târziu, următoarea zi lucrătoare.

Dacă ne vom referi la costuri, putem menționa, că valoarea comisioanelor diferă în funcție de instrumentul cu care se face plata. Pentru cardurile bancare, valoarea comisioanelor percepute de bănci este de 1,5% (*pentru cardurile emise de băncile din Republica Moldova*) sau 2,2% (*pentru cardurile emise de băncile din afara Republicii Moldova*) din valoarea tranzacției. Pentru orice alt instrument de plată comisionul băncii este de 1,00 (un) leu per tranzacție. Totodată, la comisionul băncii se adaugă un comision pentru întreținerea platformei tehnologice a serviciului MPay

în valoare de 1,20 lei per tranzacție. Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 280 din 24.04.13, aceste comisioane NU sunt achitate de cetățeni. [2]

Deci pentru serviciul *MPay* vor fi instituite și unele comisioane, astfel se va plăti câte un leu pentru fiecare factură, 1,5% din suma pentru plățile locale cu cardul bancar și 2,5% pentru plățile internaționale cu cardul bancar.

Modalitatea de acoperire a cheltuielilor la prestarea serviciilor publice cu plată este următoarea, în cazul plăților efectuate:

a) de către o persoană fizică, destinate bugetului public național, costurile de tranzacționare sunt achitate din contul bugetului de stat;

b) de către o persoană fizică, nedestinate bugetului public național, inclusiv unei instituții publice, costurile de tranzacționare sunt suportate de prestatorul de servicii publice;

c) de către o persoană juridică, modalitatea de acoperire a cheltuielilor de tranzacționare este stabilită pe bază contractuală, conform Acordului-tip aprobat de Cancelaria de Stat.

Însă, în cazul în care părțile convin că cheltuielile respective sunt acoperite de plătitor, prestatorul de servicii, Serviciul *MPay* și/sau operatorul de plăți vor informa plătitorul despre acest fapt înaintea inițierii plății.

Spre deosebire de abordarea guvernamentală din România, țara noastră a reușit să dezvolte o platformă de plăți online, care este deja un adevărat „hub” al plăților către furnizorii de servicii publice. Aceasta se datorează faptului că platforma este unică, prin lege. Este interesantă și viziunea autorităților noastre, care vor permite și prestatorilor de servicii din sectorul privat să se înroleze pe platforma *MPay*.

Este foarte important, că pentru integrarea cu *MPay* nu se percep taxe de integrare. Nu în ultimul rând, reținem faptul că pentru a asigura fondurile necesare acoperirii costurilor cu mentenanța platformei *MPay*, se percepe un comision de 1,2 lei la fiecare tranzacție.

Este exact scenariul de dezvoltare de care are nevoie și Platforma *ghiseul.ro* din România, astfel încât autoritățile statului să-și îmbunătățească semnificativ gradul de colectare, fără a fi obligate să efectueze noi investiții masive de capital, altele decât cele legate de mentenanța platformei.

Deci data lansării oficială a Serviciului guvernamental de plăți electronice *MPay* este 17 septembrie 2013. [3]

Cine poate beneficia de serviciul guvernamental de plăți electronice MPay? Beneficiari ai serviciului *MPay* suntem noi, cetățenii, cei care plătim pentru servicii publice, reprezentanții mediului de afaceri, care în activitatea lor comercială au nevoie să perceapă plăți pentru serviciile prestate, dar și să achite pentru serviciile consumate.

Cum utilizăm serviciul MPay? Prin intermediul *MPay* pot fi achitate și serviciile offline, comanda cărora se efectuează la ghișeul instituțiilor publice.

Putem achita serviciile consumate având la dispoziție orice instrument de plată legal, disponibil pe piața din Republica Moldova.

Scenariul de achitare este simplu. Accesăm e-Serviciul de pe portalul *servicii.gov.md* și completăm cererea online. [4]

Serviciul va calcula suma spre plată și va propune să achităm prin *MPay*. Vom fi redirectionați pe site-ul *mpay.gov.md*, unde vom putea selecta modalitatea de achitare și efectua plata.

Deci pentru aceasta, accesăm pagina *mpay.gov.md*, selectăm serviciul și introducem numărul comenzii, cererii sau al procesului-verbal, după care achităm la fel cum o facem la terminalele de plată.

În concluzie, putem menționa că achitarea prin *MPay* este la fel de sigură ca și achitarea la bancă, deoarece *MPay* folosește exclusiv instrumentele băncilor pentru achitări.

MPay face posibilă achitarea serviciilor prin intermediul mai multor modalități de plată: *carduri bancare, terminale de plată, sisteme de e-banking și plăți în numerar.*

Sumele plăților efectuate prin *MPay* ajung în conturile prestatorilor de servicii, *cel târziu, în a doua zi lucrătoare* după înregistrarea tranzacției electronice.

„Moldindconbank” este printre primele bănci care a aderat la Proiectul „Serviciul de Plăți Electronice”. Proiectul face parte din Programul „e-Transformarea Guvernării” al Băncii Mondiale și are scopul de a facilita accesul populației la Serviciile publice de la distanță. Clienții „Moldindconbank” pot achita Serviciile publice online, prin intermediul Serviciului Guvernamental de Plati Electronice (*MPay*).

Acesta este un serviciu cu ajutorul căruia avem posibilitatea să achităm serviciile publice cu orice instrument de plată, la alegerea noastră.

Deci, „Moldindconbank” oferă clienților săi 3 modalități de plată pentru achitarea serviciilor *MPay* prin:

- sistemul Internet banking - WebClient pentru persoane fizice;
- intermediul cardului bancar direct de pe portalul www.servicii.gov.md;
- numerar la ghișeele băncii.

Serviciile publice care pot fi achitate prin intermediul *MPay* pot fi vizualizate accesând *Portalul Serviciilor Publice*.

Pentru a achita un serviciu public, este necesar să efectuăm următorii pași: accesăm e-serviciul de pe portalul www.servicii.gov.md, completăm cererea online, selectăm modalitatea de plată:

- card bancar - achitare cu orice card de tip Visa sau MasterCard;
- Internet Banking - achitare prin intermediul sistemelor de Internet Banking ale bancilor;
- terminale de plată - achitare prin intermediul terminalelor de plată din orice colț al țării;
- numerar - achitare la terminalele de plată sau la ghișeele băncilor.

Pentru a achita un serviciu public este necesar să efectuați următorii pași.

În funcție de modalitatea de plată se va afișa instrucțiunea de achitare a notei de plată, în cazul plății prin intermediul:

- cardului bancar se va afișa o fereastră în care se vor introduce datele de card;
- sistemelor Internet Banking se vor oferi spre selecție sistemele de plăți la distanță „WebClient pentru persoane fizice”;
- terminalelor de plată va fi prezentat numărul notei care poate fi salvat sau tipărit pentru achitare la terminale de plată, precum și lista amplasării terminalelor;
- plății prin numerar va fi prezentat numărul notei care poate fi salvat sau tipărit pentru prezentare la subdiviziunile „Moldindconbank”.

Potrivit datelor Centrului de Guvernare Electronică, în perioada 17 septembrie 2013 - 1 mai 2014, au fost realizate în medie pe zi 550 de tranzacții, iar în cadrul fiecărei tranzacții au fost transferați, în medie, 230 de lei.

În prezent, circa 60 la sută din serviciile publice din Republica Moldova sunt cu plată.

Serviciul *MPay* are în vedere achitarea în format electronic pentru servicii, oferind fiecărei instituții publice posibilitatea de a percepe plăți online.

Serviciul urmează a fi implementat de către ministere și alte autorități ale APC, dar va putea fi utilizat și de către autoritățile APL, însă nu va substitui modalitatea tradițională de achitare a serviciilor publice, în numerar.

Dacă e să ne referim la avantajele achitării serviciilor publice prin intermediul Serviciului *MPay*, putem menționa următoarele: eficientizarea cheltuielilor (fără comisioane adiționale), operativitatea și confortul oferit utilizatorilor, economisirea timpului, accesibilitate, comoditate.

Astfel, toate părțile implicate într-o tranzacție economică vor avea de câștigat: cetățenii, agenții economici, sistemul bancar și autoritățile publice centrale și locale.

Transferurile electronice de mijloace bănești produc creșteri ale veniturilor bugetare, reducând esențial întârzierile de plată, contribuie la creșterea transparenței și conduc la diminuarea economiei tenebre.

Totodată, Ministerul Afacerilor Interne recomandă utilizarea *MPay*, tuturor instituțiilor ce interacționează cu cetățenii, în domeniul prestării serviciilor publice, ceea ce va spori nivelul de calitate și responsabilitate, susținut de capacități tehnice adecvate, precum și va asigura eficiența din punctul de vedere al costului pentru serviciile publice acordate.

Trebuie de menționat, că în astfel de țări, precum Estonia, Singapore, Malta, Austria, care utilizează masiv tehnologiile moderne, au administrații mult mai performante, cu nivel scăzut de corupție, nivel de bunăstare înalt și cetățeni mai fericiți.

Deci în prezent achitarea Serviciilor publice este la „un click” distanță! Rapid și Comod - e Timpul Tău!

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Serviciul Guvernamental de Plăți Electronice (MPay), nr. 329 din 28.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 104-108/369 din 01.06.2012.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unele acțiuni de implementare a Serviciului Guvernamental de Plăți Electronice (MPay), nr. 280 din 24.04.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 109/358 din 10.05.2013. Modificat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 329 din 02.06.15, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova 139-143/05.06.15, art. 371.

3. Pagina oficială a Serviciului Guvernamental de plăți electronice MPay - <https://mpay.gov.md/Services>, accesat la data de 17.03.2017.

4. Portalul serviciilor publice - <https://www.servicii.gov.md>, accesat la data de 18.03.2017.

CLOUD COMPUTING IN THE PUBLIC SECTOR IN THE CZECH REPUBLIC

Viktor ONDRÁK,
*Institute of Informatics, Faculty of Business and Management,
Brno University of Technology*

Bernard NEUWIRTH,
*Institute of Informatics, Faculty of Business and Management,
Brno University of Technology*

SUMMARY

The increasing pressure of the public on the possibility to use public administration services in the form of remote communication causes the need to incorporate information systems enabling this means of communication to an ever increasing number of public administration activities. The increase in resources required for purchase and operation of these systems triggers discussions concerning a transfer from the traditional ICT to more efficient forms of information system operation. The possibility of using cloud computing on a larger scale comes forward here. The author has reached the conclusion that this issue should be dealt with intensively and purposefully at all public sector levels.

Introduction. Cloud computing has gradually become a phenomenon of increasing the effectivity of information system purchase and operation in all areas of human activity. Commercial organizations, in particular, have quickly grasped the advantages of using ICT means as a service at all virtualization levels. Unfortunately, the public sector lags behind the commercial sphere in using cloud computing, mostly due to an unclear legal framework, structural restrictions of ICT funding, concerns about decreasing information safety, absence of pressure on efficiency and economy and insufficient pressure from the public on the extent and quality of services. And yet, with regard to the amount of expended resources, the public sector is the most significant information system operator. The aim of this paper is to describe the current situation and the expected development concerning cloud computing in the public sector.

Literature Review. The analysis included in the Resolution of the Government of the Czech Republic [Strategy of ICT Services Development in Public Administration and Measures to Provide Efficient ICT Services – 2015] identifies 16 principal areas of ICT issues in public administration. The non-existence of nation-wide monitoring and coordination of the used IS leading to fragmentation and a considerable degree of duplicity causing inefficiency can be regarded as the most significant one. Therefore applications with the same functionality and the necessary technological infrastructure are purchased and operated multiplicatively, in isolation and independently of each other – 7,500 public authorities use over 6,600 different IS at an acquisition value of CZK 134 billion, annual costs exceeding CZK 24 billion. The individual agendas falling under the respective departments are not coordinated or linked in any way. Besides, it has been established that the major portion of the existing data centres of the public administration of the Czech Republic fail to comply in terms of information safety. Paradoxically, one of the mentioned drawbacks, low ICT worker salaries in public administration, encourages transitions to other technologies.

Most authors e.g. [Buyya, 2011] consider the replacement of traditional data centres by

cloud computing to be an inevitable evolutionary step while pointing out [Jackson, 2011] this is not a completely new technology, rather a new approach to it, mostly in terms of resources. The principal notions are based on the standard 800-145 of the National Institute of Standards and Technology, USA and summaries have been presented by other authors [Buyya, et al., 2011], [Srinivasan et al., 2012], [Marinescu, 2013], [Smoot, et al., 2012], the issue of balancing the load, availability and speed is described by [Merelo, 2011]. [Prevost, 2011] has introduced a new framework combining the load prediction and stochastic state of transitional models. One of the most significant issues of cloud computing, namely resource allocation in parallel processing, is discussed in the paper [Kavitha, 2013]. A number of other authors deal with cloud computing safety, detection and threats, e.g. [Rajendran, 2015]

The primary and substantial reason to introduce cloud computing in the public sector is potential savings in long-term funding of information system operation and development. A study [Harms, et al., 2010] demonstrates that the aggregate costs related to the ownership of one server are inversely proportional to the number of servers administered in the cloud. Another study [Alford, et al., 2010] has quantified the costs, amounting to 0.5 for private cloud, 0.37 for hybrid cloud and 0.33 for public cloud. ICT migration to private and public clouds can reduce the overall ownership costs by one half to two thirds. Practical experience [Marinescu, 2013] with the migration of several information systems into an integrated infrastructure demonstrates significant infrastructure reduction. [Olsaker, 2011] has proved that the main activities of public administration include e-mail communication, office applications, data storage and emergency services, which are typical services suitable for cloud service operation. Nevertheless, according to [Powel, 2011], the process of cloud computing implementation in the public sector needs to be different from the private sector.

Cloud Computing in the EU. The necessity to support cloud computing within the EU was first mentioned in 2009 at the Lisbon Council in Brussels when Vivienne Reding, the then commissioner for telecommunications and media, referred to cloud computing as a significant platform for increasing ICT efficiency. One of the seven principal EU initiatives, "Digital Agenda for Europe" was initiated in 2010 where the issue of cloud computing is solved within the 6th pillar. In 2012 the European Commission issued the report "Releasing the Potential of Cloud Computing in Europe" within the "Digital Agenda for Europe" initiative. The target of the European Commission to be met by 2020 through the objectives of this strategy is creating 2.5 million jobs and increasing GDP in EU by EUR 160 billion. The initiation of the cloud computing European partnership represents a significant act related to this document. In April 2016 the European Commission issued the communication "European Cloud Initiative – Building a competitive data and knowledge economy in Europe" where it is emphasized, among other things, the necessity of cloud service certification in order to increase the trust in these services. EC Communication 179/2016 "EU eGovernment Action Plan 2016-2020" emphasizes the necessity of support of cloud service utilization in eGovernment.

Other EU directives are important for cloud computing implementation in the public sphere as well, although they do not deal with cloud computing in particular. These include the General Data Protection Regulation (GDPR) replacing the existing 1995 Directive on Network and Information Security (NIS).

However, the attitude of the respective member states to cloud computing varies significantly. The highest degree of cloud service utilization in the public sector is in Great Britain (currently in the process of "Brexit") where based on the government ICT strategy of 2011, G-Cloud, a project of state cloud was established, presently offering over 19,000 cloud services provided by approximately 1,900 ICT service providers. Spain and France are among other countries with

a high degree of cloud computing penetration. Some member states already have a legal framework and cloud computing is starting to be used in the public sector (e.g. Germany, Belgium, Slovakia and Moldova). Other countries have not adopted a government strategy; however, cloud services are already being used in public administration (e.g. Italy, Austria and Slovenia).

Cloud Computing in the Czech Republic. In November 2016, the Government of the Czech Republic approved the “National Cloud Computing Strategy Framework – eGovernment in the Czech Republic”. The first draft of this strategy was presented to the Czech government in January 2016; it was postponed and moved to interdepartmental discussion and expert public discussion. After long interdepartmental discussions, this document was finalized, considerably shortened and harmonized with other legal standards of the Czech Republic and the EU.

Cloud computing in the public sphere is also affected by other strategic government documents. These include:

- Digital Czechia v. 2.0: Road to Digital Economy;
- Strategic Framework of the Development of Public Administration in the Czech Republic for 2014-2020;
- National Cyber Security Strategy of the Czech Republic for years 2015–2020;
- Action Plan to National Cyber Security Strategy of the Czech Republic for years 2015–2020 that defined the creation and submission of the National Cloud Computing Strategy in task C7.01;
- Strategy of ICT Services Development in Public Administration and Measures to Increase ICT Service Efficiency [Resolution of the Government of the Czech Republic No. 889 of November 2015].

Probably the most significant is the government document “Digital Czechia v.2.0: Road to Digital Economy”. It lays down 8 principal goals of the government by 2020 that should be realized through 17 measures. Cloud computing is briefly analyzed here in terms of its advantages and disadvantages.

The chapter “EGovernment Cloud Realization Prerequisites” of the Strategic Framework presents an accurate characteristic of the area in the Czech Republic: *“National Cloud Computing Strategy Framework – eGovernment Cloud in the Czech Republic only includes a non-exhaustive list of measures related to both the existing public administration IS and newly created IS, within this plan. The measures will have to be elaborated, possibly adjusted or completed following the respective design, funding, legal and risk assessment within the “Preparation of eGovernment Cloud Building” project processed based on the approval of this Strategic Framework”*

Generally, it can be stated that there is a strategy with defined goals, prerequisites, proposals of possible rules and expected implementation time frame in the Czech Republic; however, the specification, legal framework for implementation of public administration information systems in the cloud and support in the form of department recommendations or methodologies still has to be processed within the “Preparation of eGovernment Cloud Building” project. Today, cloud computing is used by certain public authorities solely for e-mails and office applications. The interest of expert public in this issue is limited in the Czech Republic; there is only a small number of scientific papers dealing with the use of cloud computing in the public sector in the Czech Republic.

Expected Realization Based on the National Cloud Computing Strategic Framework – eGovernment in the Czech Republic. The “Strategic Framework” is based on the following prerequisites:

1. eGovernment has two separate parts:

- **State eGC** part where cloud services are provided exclusively in state data centres under full control of the state. This part will include the operation of such agenda information system

that may not be included in the public cloud due to safety, strategic or legal reasons. These will probably be information systems classified as significant in accordance with the Act on Cyber Security or systems including personal data. This inclusion must be governed by the law. It can be assumed that this part will be operated in the existing data centres of the state or regions following a necessary adjustment to higher safety standards using guaranteed information infrastructure of the state. For the time being, it remains unclear how the state eGC will be funded, whether users will contribute to its operation.

- **The commercial eGC part** formed by services of data centres of commercial entities. Private commercial infrastructure will be used for communication, the option of connection to the state infrastructure is possible. It is aimed for operating other information systems. The payment of these services will be on a commercial basis. The principles of free competition and market environment without any support of the state must not be restricted in this part.

Both parts will offer all levels of virtualization (IaaS, PaaS, SaaS, DaaS, ...) and additional services, e.g. consultation, implementation, supervision, safety.

2. Rules for placing information systems in eGC

- Existing applications will be migrated to eGC gradually in order to ensure proper utilization of the resources invested in the existing technologies so far.

- New information systems must be placed in eGC.

3. Concerned entities

- The rules will be mandatory for IS operated by state organizational units;

- The law specifies exceptions (army, police, intelligence services, CNB, judiciary etc.);

- Operating information systems in eGC will not be mandatory for municipalities and regions, only recommended.

“Strategic Framework” anticipates the following schedule:

Stage 1. Preparation (2016–2017):

- realization team formation

- processing of analyses – legal (legal compliance, potential proposals of changes, information system classification for inclusion in respective eGC parts, embedding legal competences, exception specification), economic and operational (analysis of investment and operating costs of state data centres, setting the budget, setting funding rules, setting efficiency assessment methodology, defining requirements and standards of cloud service providers, defining contractual principles), safety (setting safety rules, defining binding levels of service accessibility and confidentiality – SLA), content (performance agenda requirements, eGC portal creation, service catalogue draft, migration methodology, setting standards etc.);

- submission of analyses and proposal to the government for approval.

Stage 2. Realization – building eGC (2018–2019):

- creating data centres of state part of eGC – adjustment of suitable existing and building of new data centres or infrastructure;

- selection of supplier services of eGC commercial part based on the defined minimum performance and quality criteria of offered services;

- gradual migration of information systems to eGC;

- centralization of operating environment for information systems within the state part of eGC.

Stage 3. Standardization – IS standardization in eGC (2019–2022)

This stage is focused on standardizing the development and operation of information systems at various virtualization levels. The objective of standardization is to create predictable and transparent rules for development, adjustment and operation of IS and their implementation methodology.

The "Strategic Framework" conclusion includes a paragraph that accurately articulates the complexity of creating a functioning framework of cloud computing in the public sphere: *"Strategic Framework implementation will require adjustments of responsibilities and powers of the respective state institutions, including legislative changes. This applies in particular to the Act on Public Administration Information Systems, the Competency Act and the Public Procurement Act or its interpretation. Within the Public Procurement Act, the most concerned issue is enabling so-called horizontal or cross-vertical cooperation of state organizations in ICT service provision, i.e. direct procurement to another state institution that operates the state part of eGC. The analysis of required changes and proposal of their execution will be a part of the "Preparation of eGovernment Cloud Building" project."*

Conclusion. The requirements on extension and improvement of e-government services cause increase in the number of public sector information systems and therefore increasing ICT costs from public resources. For the sake of these savings, this initiative should be aimed towards the area of cloud computing where there is a potential of direct cost savings in orders of hundreds of millions CZK at least. Migration to cloud would also generate savings in ICT infrastructure operation and administration and related services. Acceleration of new e-government service implementation would be another significant effect. However, unless clear rules are set together with the general strategy, there is a real risk of low quality and low information safety of acquired ICT services and their incompatibility with other services, i.e. further intensification of public sector ICT inefficiency. The question for further ICT development in the public sphere is not "Cloud YES or NO" but "WHEN" and "HOW".

BIBLIOGRAPHY

1. ALFORD, T. and Morton, G. (2010). The Economics of Cloud Computing. Booz, Allen, Hamilton [Online] 2010. [Retrieved: 30. 8. 2015] <http://www.boozallen.com/media/file/Economics-of-Cloud-Computing.pdf>.
2. BUYYA, R., BROBERG, J. a GOSCINSKI, A. (2011). Cloud computing, Principles and Paradigms. Hoboken, New Jersey : John Wiley & Sons.
3. Czech Republic. Government. Resolution No. 105 dated 16. February 2015: National Cyber Security Strategy of the Czech Republic for the Period from 2015 to 2020. Retrieved from: <https://www.govcert.cz/download/gov-cert/container-nodeid-1067/ncss-15-20-150216-en.pdf>
4. Czech Republic. Government. Resolution No. 1050 dated 28. November 2016: Strategický rámec Národního cloud computingu – eGovernment ČR.
5. Czech Republic. Government. Resolution No. 203 dated 20. March, 2013: Digital Czech Republic v. 2.0 - The Way to the Digital Economy. Retrieved from: <http://www.mpo.cz/assets/dokumenty/50381/57162/612104/priloha001.pdf>
6. Czech Republic. Government. Resolution No. 382 dated 25. May 2015: Action Plan for the National Cyber Security Strategy of the Czech Republic for the Period from 2015 to 2020. Retrieved from: <https://www.govcert.cz/download/gov-cert/container-nodeid-578/ap-cs-2015-2020-en.pdf>
7. Czech Republic. Government. Resolution No. 680 dated 27. August 2014: Strategic Framework for the Development of Public Administration in the Czech Republic for the period 2014-2020. Retrieved from: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategic-framework-for-the-development-of-public-administration-in-the-czech-republic-for-the-period-2014-2020.aspx>
8. Czech Republic. Government. Resolution No. 889 dated 2. November 2015: Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy a její opatření na zefektivnění ICT služeb. Retrieved from:<http://>

www.mvcr.cz/soubor/strategie-rozvoje-ict-sluzeb-verejne-spravy-pdf.aspx

9. HARMS, R. a YAMARTINO, M. (2010). The Economics of the Cloud. Microsoft. [Online] 11 2010. [Retrieved: 30. 8. 2015] <http://www.microsoft.com/en-us/news/presskits/cloud/docs/the-economicsof-the-cloud.pdf>.

10. JACKSON, Dw.Watson, Answer Me This:Will You Make Librarians Obsolete or Can I Use Free and Open Source Software and Cloud Computing to Ensure a Bright Future?Law Library Journal [online].AMER ASSOC LAW LIBRARIES, 2011, 103(3):497-504 [cit.2015-09-09].ISSN 0023-9283.

11. KAVITHA, S., DEEPAK, L. N., & KALPANA, K. (2013). Efficient Parallel Data Management Providing Load Balancing Service in Cloud Environment. International Journal of Engineering and Technology, 5(2), pp. 835.

12. MARINESCU, Dan C. (2013). Cloud Computing: Theory and Practice. Elsevier Inc., Waltham, USA

13. MERELO, J., GARCÍA-ARENAS, M., MORA, A., CASTILLO, P., ROMERO, G., & LAREDO, J. (2011). Cloud-based Evolutionary Algorithms: An algorithmic study.

14. OLSAKER, E. (2011). Making Sense of Cloud Computing in the Public Sector. Government Finance Review, 27(5), pp. 28-32.

15. POWELL, A. (2011). BUYING A PUBLIC SECTOR CLOUD. Supply Chain Europe, 20(6), pp. 26.

16. PREVOST, J., NAGOTHU, K., KELLEY, B., & JAMSHIDI, M. (201106). Prediction of cloud data center networks loads using stochastic and neural models. In: System of Systems Engineering (SoSE), 2011 6th International Conference on. (pp. 276-281). IEEE Publishing. DOI: 10.1109/SYS-OSE.2011.5966610.

17. RAJENDRAN, P., MUTHUKUMAR, B., & NAGARAJAN, G. (2015). Hybrid Intrusion Detection System for Private Cloud: A Systematic Approach. Procedia Computer Science, 48, pp. 325-329. DOI: 10.1016/j.procs.2015.04.189.

18. SMOOT, S. R., NAM, K. (2012). Private Cloud Computing. 225 Wyman Street, Waltham, MA 02451, USA : Elsevier, Inc.

19. SRINIVASAN, M. K. et al. (2012). State-of-the-art cloud computing security taxonomies: a classification of security challenges in the present cloud computing environment. ICACCI, 12 14 Proceedings of the International Conference on Advances in Computing, Communications and Informatics pp. 470-476.

ACȚIUNI INOVAȚIONALE EVOLUȚIONATE MOTIVAȚIONAL DE CĂTRE E-GVERNAREA REPUBLICII MOLDOVA CU PRIVIRE LA DECIDENȚA NAȚIONALĂ RACORDATĂ CERINȚELOR GLOBALE

Victoria GOREA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article scientific shows informations dates which are related to the innovatives actions are referring to the egovernment motivational evolution, especially, about the egovernment of Republic of Moldova concerning the nationals decisions in accordance with the globals requirements. Similarly, elucidates the informations dates / metadates what are showing the moral, material and digital motivation of the documented and edocumented apparition of the eGovernment on the international arena. Implicitly, it has presented her missionary apparition at the microsystem level of the Republic of Moldova, certain according to optimize the practical and on-line decision of the public sector, private sector, overall nationally; all this are being globally conformed to the competitive enrollment of the microegovernments decisional responsables in the motivational development of the macroinfrastructure of the macroegovernment decisional responsible.

Keywords: evolution, egovernment, motivational development, decision, moral, material, digital, national, global etc., etc.

Organele de stat și organismele administrării publice dezvoltă inovațional Republica Moldova, suveran/e-suveran și democrat/e-democrat, independent de eficiența, efectivitatea, economicitatea, similar, performanțele obținute motivațional, de ordin documentat, e-documentat, practic, digital, precum și de alte genuri specifice intercorelațiilor legiferate ale sistemului administrării publice și sistemului politic ligibil, în același timp, eligibil; specialmente, în baza interconexiunilor rentabilizate continuu, de asemenea, a sporirii productivității interoperabilității activităților multitudinii tuturor celorlalte sisteme optimizate continuu pe plan intern adaptiv cerințelor globale. Unitar global, din punct de vedere motivațional, moral și material, e-guvernarea competent elevată nanotehnologic posedă obligativitatea de a deveni din ce în ce mai erudită, respectiv, remunerată e-financiar progresiv respectând echivalența în drepturi și convalescența tuturor cetățenilor. Apogeul atins de către e-guvernarea de decidență în acest moment de oferire tuturor cetățenilor de șanse egale de autorealizare prin intermediul aplicării practicilor dezvoltării morale și materiale îl reprezintă soluționarea uniformizării procesului decizional capabil a unifica opinia publică comună națională și globală respectând normele, valorile, credințele ș. a.; nemijlocit, ascensionând dezvoltarea motivațională în dependență de tendințele de autorealizare axate pe competențele educaționale; competențele ocupaționale ale societății umane fortificatoare a continuității societății civile perpetue, concomitent, edificatoare la infinit a societății informaționale în cadrul epocii istorice informaționale pretendentă a deschide traseele oportune viitoarelor epoci istorice în dependență de noile trenduri promovate; conștientizate; intercorelate inter-

disciplinar; documentate; e-documentate; socializate; procesate electiv/e-electiv, aplicând e-votingul; etalonate drept accepțiuni universale; performanțe înregistrate progresiv atât de către sectorul public, cât și de către cel privat, în ansamblu, de către întreaga umanitate. În acest mod, perioada de e-guvernare promovată interdisciplinar a fi comună științelor administrative, implicit, științei administrării publice și științelor politice motivează atingerea stadiului alinierii totale globale prezentând practicile legiferae caracteristice depășirii noilor paradigme particulare societății numerice soluționate de către științele digitale/e-științe elucidând facil căile specifice actualei etape etice de conformitate care, înregistrând rezultate sporite, direcționează vectorial ascendent spre suplinirea alinierii totale naționale și mondiale, mai ales, spre fructificările rezultatelor procesărilor electiv/e-electiv aplicând e-votingul. Contextual, e-guvernarea devine unanimă manifestând o supremație decizională motivațională morală; materială, concomitent, modelând-o și perfecționând-o interconex teoretico – metodologic; practic; digital; în același timp, justificând o supremație decizională motivațională atât internă organizării și dirijării instituțiilor administrării publice cât și publică externă bine fundamentată; anume, directivând strategic bine orientat identitatea introvertă; extrovertă e-guvernamentală emancipatoare a alinierii totale decizionale oportune a cetățenilor decidenți/a actorilor testați din punct de vedere psihologic a fi salvatori; persecutori; victime, tratând dilemele etice vizualizate aplicând o abordare emotivă în concordanță cu tabloul dinamic emoțional ilustrat de către Stephen Karpman în cadrul continuității deschise activând metasistemul intitulat „Triunghiul lui Karpman” [1]. Sustenabil, aceste momente de manipulare decizională pot fi anihilate: eradicând sărăcia, anume, din punct de vedere economic/e-economic aplicând adecvat principiul metasistemic denumit „k” – utilizarea constantelor în practicile administrării publice, îndeosebi, specifice digitalizării; nemijlocit, redistribuind contractual ligibil și e-ligibil bunăstarea populației; similar, elevând indicatorii e-culturali, e-sociali, ai e-sănătății; atingând noi performanțe etc. În această ordine de idei, e-guvernarea supremă decizional devine aptă a motiva moral; material unificarea ideologică a psihologiei de masă, conturată de juxtapunerea involuntară a activității interconexiunii actorilor societății umane; a societății civile; a societății informaționale; anume, a actorilor care pot depăși lupta puterii de decizie dintre roluri/contraroluri; poziții/antipoziții. Motivațional, în aceste condiții e-guvernarea poate întregi voluntar opinia publică comună sporind reușitele fortificării proprii perioade, recunoscută a fi perioada de e-guvernare, perioadă care se cristalizează parcurgând un bogat racurs istoric de etapizare interdisciplinară specifică interconexiunilor propriu-zise practice și digitale ale administrării/e-administrării globale, implicit, ale administrării publice/e-administrării publice și ale convingerilor politice inovaționale/e-politice. Aici, științele administrative, implicit, știința administrării publice și științele politice prezintă date/metadate informaționale transparentizate de mai multe surse bibliografice ce descriu motivații de recunoaștere a perioadei de e-guvernare a fi în curs de derulare în cadrul epocii istorice informaționale directivată sustenabil spre atingerea alinierii totale globale devansând perioadele postmoderniste/postcomportamentale bine integrate de către rezultatele efective ale perioadelor anterioare caracteristice științelor administrative; științelor politice. Constructiv, perioada de e-guvernare prevalează inovațional și nanotehnologic perioadele istorice identificate disciplinar și interdisciplinar a corespunde evoluționării cronologice specifice administrării publice socializate politic/e-politic, prezentate astfel de către mai multe surse bibliografice și date informaționale on-line:

- stadiul dihotomiei administrării publice (1887 – 1926) și demararea primelor modernizări, echivocitatea administrativ-publică și politică; tutelarea sectorului privat; tot în această perioadă a dihotomiei administrării publice are loc evoluția științifică a acestora și fundamen-

tarea teoretică a disciplinei de studiu a „Administrației publice” de către cercetătorul Woodrow Wilson (1887) ș.a.;

- stagiul principiilor administrației publice (1927 – 1937), multiplicare, diversificare, stabilirea motivațiilor unor principii comune anumitor domenii educaționale și ocupaționale; etalonarea internațională a principiilor similare anumitor ramuri de activitate naționale racordate global, standardizarea internaționalizată [2];

- etapa de declanșare a aspectelor politice ale administrației publice (1938 – 1947), perioada politică a administrației publice (1950 – 1970); contextual, perpetuarea politizării timp de o eră, fapt puternic evidențiat până în anul 2000; motivarea univocității administrației publice; politice, sector public și privat; fundamentând din anul 1947 motivarea funcționalității administrative în baza respectării normelor, noilor modele, etaloane, standarde internaționale; valori; credințe etc.;

- etapa de identificare a aspectelor manageriale ale administrației publice (1948 – 1970), juxtapunerea aspectelor administrative, administrativ-publice și politice conturate postbelic specialmente modernist și comportamentalist; anume, axate pe diversificarea managementului public, specialmente dezvoltând managementul subiectelor, managementul ideilor, managementul deciziilor; implicit, managementul operațional, tot aici, tratarea sistemică, automatizarea, robotizarea, digitalizarea demarând documentat din anul 1950, îndeosebi dezvoltată motivat e-documentat de către acțiunile I.B.M.-ului International Business Machines Corporation/Corporația Mașinăriei Internaționale a Businessului; fructificator, managementul financiar, managementul culturii/cultura organizațională, implicit, managementul comportamentelor - modelarea unor stereotipuri morale comportamentale model socializate politic; similar, managementul strategic, al riscului, social, al competitivității etc. (1956 – 1970);

- perioada postmodernistă caracteristică științelor administrative, implicit, științei administrației publice cu accente de dezvoltare și performare a administrației publice; tot aici, concomitent, perioada postcomportamentalistă caracteristică științelor politice sesizate încă din anul 1971, progresiv metamorfozându-se în aspecte e-comportamentaliste, e-manageriale ș. a.; tot aici, are loc evidențierea grupurilor univoce administrativ-publice și politice în dependență de expunere și/sau inducere birocratică, persistența parțială a birocrăției/birocrației electronice; diversificarea tipurilor de conducere autoritar, *laissez faire*, democrat; apar tendințe de imparțialitate, are loc crearea principiilor inovaționale, promovarea liderismului; în ansamblu, dezvoltarea motivațională morală/materială/digitală a culturii/e-culturii administrativ-publice și politice/e-politice, promovarea noilor stereotipuri de comportamente etice model; abordarea sistemică; racordarea totală micro-macrosistemică ș. a.; fapte ce dezvoltă tendințe de omogenizare a unor noi principii comune mai multor ramuri de activitate educaționale și ocupaționale științifice, practice și digitale; dezvoltarea geoplatformelor practice și digitale; directivarea evenimentelor și faptelor vectorial ascendent etc.;

- conturarea științifico-academică, practică și digitală a perioadei de eguvernare în cadrul epocii istorice informaționale (2000, .., 2005, .., 2017, .., 2020), etapă demarată în context de administrare electronică începând încă din anul 1950; respectiv, aplicarea tehnicilor digitale de conducere e-democrată, oferirea de e-servicii publice, consiliere publică on-line, sporirea necesității aplicării audiovizualului, audierea T.I. tehnologiilor informaționale, aplicarea pe larg a N.T.I.C. – ului noilor tehnologii informaționale și comunicaționale, a S.I. sistemelor informaționale, a S.S.I. sistemelor de securitate informațională ș. a.; eradicarea sărăciei, dematerializarea; evidențierea puternică a acțiunilor e-guvernamentale orientate spre obținerea de noi performanțe în cadrul ratingurilor internaționale; socializarea on-line, alfabetizarea

cetățenilor, convingerea politică digitală; edificarea societății numerice în baza societății civile valorificatoare a societății umane; tendințe globale de guvernare digitală în baza puterii nucleare; organizarea spațiilor McCloud și dirijarea propice a norilor McCloud, precum și a încălzirii globale, evitarea declanșării celui de-al III-lea Război Mondial din cauza revoluțiilor informaționale, a infracțiunilor electronice ș. a.; devansarea etapei etice de conformare micro- și macrosistemică specifice eguvernării de decidență; directivarea strategică spre alinierea totală globală, îndeosebi, decizională; dezvoltarea motivațională a diverselor domenii inovaționale e-administrativ publice; performarea platformelor e-learning adaptate e-guvernării, e-administrării publice, e-politicii; formal, teoretico-metodologic-interdisciplinar științifico-academic, practic și digital; documentarea și e-documentarea terminologiilor și/sau tautologiilor inovaționale specifice e-guvernării de decidență supremă; similar, particulare e-administrării publice de diverse tipuri, precum ar fi e-administrarea publică de decidență/e-decidență; e-administrarea publică culturală/e-culturală; e-administrarea publică socială/e-socială; e-administrarea publică a sănătății/a e-sănătății; e-administrarea publică a științei/e-științei, e-administrarea publică a educației/e-educației; e-administrarea publică a economiei/e-economiei, e-administrarea publică a banilor numerici/digitali/a e-finanțelor, e-fiscală, e-tranzacțională ș. a.; e-administrare publică e-administrare privată, e-administrare publică și privată a e-businessului ș. a.; dezvoltarea politicii digitale/e-politice, optimizarea politicii analitice on-line, e-socializarea dezvoltării digitalizării, e-socializarea e-electivă ș. a.; e-relații internaționale/relații internaționale digitale, e-cooperare internațională, e-negociere etică, e-diplomație internațională ș. a.; tot aici, solidificarea univocității prerogative, instanțelor legislative, executive, judecătorești; instituționalizarea; constituționalizarea activității inovaționale on-line a organelor statale digitale și organismelor publice digitale ș. a.; crearea de noi departamente e-educăționale practice; digitale/cu locații on-line/e-locații, crearea de noi platforme e-learning intercorelate interdisciplinar care pot dezvolta studiile de performanță e-guvernamentale, e-administrativ publice, e-politice ș. a.; nemijlocit, e-administrea publică la infinit a e-arhivelor, e-rapoartelor, e-documentelor; fundamentarea și fructificarea micro- și macroplatformelor digitale inovaționale în legătură cu ascensionarea interactivității on-line a interfețelor operaționale și comunicaționale, e-voluționarea motivațională morală/materială/digitală misionară a umanității în dependență de evoluția ireversibilă a fenomenului globalizării etc.

Alte surse informaționale transparentizează antipodul dezvoltării administrativ-publice și politice soluționând continuu paradigmele de stagiere/etapizare în momentele de trecere de la un interval închis/deschis la altul mai perform față de precedentul etc.

Istoricul, empirismul, datele analitice, dezvoltarea practică/digitală, noile terminologii și tautologii reprezentative domeniului și platformelor eguvernării; e-guvernării de decidență; e-economice, e-culturale, e-sociale ș. a., de asemenea, aspectele scindente acesteia, îndeosebi e-administrativ-publice decizionale digitale/e-elective, e-culturale, e-economice, e-sociale, e-medicinale ș. a. aspecte inovaționale contributive la valorificarea geoplatformelor naționale și globale tind a fi obligativ racordate fenomenului globalizării; anume în acest context fiind lesne desluite premisele apariției perioadei e-guvernării creându-se posibilitatea optimizării rezultatelor legăturilor cauză-efect de dezvoltare motivațională a e-guvernării de decidență supremă ca organ statal competent a procesa organic și sistemic procesul electiv/e-electiv optimizat continuu în cadrul unei infrastructuri inovaționale, îndeosebi decizionale univoce macrosistemic. Acest fapt prevede nanotehnologizarea și retehnologizarea micro- și macroinfrastructurii către orizontul anului 2020 interactivând noi platforme practice și digitale; aspecte care demarează unanim încă din anul 2005; în acest mod, întregindu-se

e-transformări naționale rentabilizate încă din anul 2010 prin intermediul creării Centrului de Guvernare Electronică a Republicii Moldova (C.G.E.R.M.) , ascensionând în anii de activitate 2010 – 2017; anume, avansând rentabilizarea interactivității mediilor științifico-academice, practice și digitale fructificând dezvoltarea motivațională (Anexa 1, Tabelul 1).

Drept concluzii și recomandări, inovarea e-guvernamentală a decidenței/e-decidenței organelor de stat și organismelor administrării publice realizată în conformitate cu cerințele globale poate realiza inovații de ordin digital ce țin de: conceptualizare, reglementare, instituționalizare, aplicare/totalizare/renovare, constituționalizare, valorificare etc. Fructificator, e-guvernarea de decidență supremă din Republica Moldova poate fundamenta noi platforme practice și digitale, poate crea noi locuri de muncă on-line, poate consolida noi seturi de valori, anume motivând documentarea și e-documentarea noilor propuneri precum aplicarea „Cartei de e-decidență”, aplicarea „Înăltărilor de e-decidență”; „Întăririlor de e-decidență”; „Împuternicirilor de e-decidență” ș. a.; ascendent motivațional moral, material și digital, într-un mod conformat evoluției fenomenului globalizării atingând noi performanțe naționale și globale etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Articol științific „Triunghiul lui Karpmann”, <http://www.metastysteme-coaching.ro/romana/triunghiul-dramatic/>, e-document [cit 08.03.17].
2. Portal informațional electronic, https://en.wikipedia.org/wiki/Woodrow_Wilson, Wilson T. W. (28 decembrie 1856 – 03 februarie 1924), un academician și om politic american [cit 01.09.2014].
3. Клиффорд Г., „Концепция культуры и семиотический подход к её изучению”. Вестник Челябинского государственного университета, 2009.
4. Centrul de Guvernare Electronică al Republicii Moldova (C.G.E.R.M.), http://egov.md/images/eGov%20raport%20rom%2817.03.2015%29_%28final%29.pdf, e-documentare, sondaj, 153 p.; cadrul de interoperabilitate 2012, lansarea platformei de interoperabilitate 2014 [cit 26.03.15].

NECESITATEA SISTEMELOR INFORMAȚIONALE ÎN ACTIVITATEA DE SUCCES A ORGANIZAȚIEI

Cristina PETROV,
masterandă,

Academia de Administrare Publică

Alexandru PETROV,
masterand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Through its topic, the paper „The necessity/ need of the informational systems for the successful company activity” is aligned to the modern trends of highlighting the importance of the informational systems inside a company, in order to ensure its success on the modern competitive market. The importance of the research subject is derived from the fact that the informational system is providing all the information and data required in all the processes within organization, especially in the decision-making and management. The purpose of this paper represent the analysis of the impact of the information system implementation within the organization’s management process.

Keywords: *informational systems, information, organization’s management process, successful company activity, information technology.*

Actualitatea temei. Se cunoaște faptul că, actualmente, cea mai dinamică evoluție o înregistrează Tehnologia Informației. Întreprinderile sunt constrânse să reacționeze la noile cerințe ale societății în timp real, în care scopul este să-și amplifice sau să-și restructureze procesele din business și să le administreze cu eficiență sporită.

În momentul actual se utilizează din ce în ce mai multe tranzacții electronice pentru efectuarea plăților, încasărilor, creditărilor și a altor operații. De asemenea, a crescut gradul de prelucrare a datelor, s-au automatizat procesele decizionale, se adoptă soluții integrate pe o scară largă.

În secolul al XXI-lea, când tehnologiile informaționale și comunicaționale joacă un rol tot mai important în toate sferele vieții, organizațiile au adoptat diverse mecanisme pentru eficientizarea activității lor. Tehnologiile moderne sunt transformate în instrumente comode de lucru care vin să contribuie la sporirea eficacității și chiar a rentabilității firmelor.

Organizațiile, indiferent de tipul sau mărimea lor, utilizează tehnologiile informaționale și comunicaționale drept un mijloc util fie de management, de control sau folosit în execuție, de cercetare, acestea luând forma, de cele mai multe ori, a unor sisteme informaționale.

Practic, nu există domeniu în economie (sfera socială, energetică, educațională, apărare etc.) în care să nu existe, cel puțin, un sistem informațional, care să controleze diferite elemente ale activității acelor domenii. Dezvoltarea rapidă al domeniului TIC a condus și la apariția unor noi noțiuni care de multe ori sunt ambigue.

Un sistem informațional este proiectat pe sistemul economic pe care îl deservește. Sistemul informațional are în componența sa resurse materiale, umane și informaționale, sisteme informatice, care sunt destinate pentru rezolvarea sarcinilor pe care le are de executat la un anumit moment sau într-o perioadă de timp. Acest lucru explică importanța sistemelor

informaționale în administrarea eficientă a organizațiilor contemporane.

În condițiile de concurență acerbă, care există în prezent pe piață, la diferite niveluri, organizațiile urmăresc eficientizarea activităților de organizare internă, de comerț, de tranzacționare, de comunicare și alte tipuri de activități, mai generale sau mai specifice, prin utilizarea sistemelor informaționale, ca pârgii de management. Fiecare firmă, în funcție de necesități și priorități, implementează și dezvoltă sisteme informaționale în vederea automatizării proceselor de operare cu datele, de furnizare a datelor și informațiilor, atât de utile în condițiile unei societăți moderne.

De cele mai multe ori, companiile optează pentru sistemele informaționale ușor adaptabile din punct de vedere tehnic și operațional, pentru a putea opera modificări și completa cu noi funcționalități la orice moment în funcție de circumstanțele și necesitățile noi ale organizației. Odată cu trecerea la economia de piață, tot mai stringentă este necesitatea de integrare în procesele globalizării. Aceste procese presupun și un management eficient al firmelor, mai ales prin aplicarea directă a tehnologiilor informaționale în procesele organizației.

Implementarea unui sistem informațional din punct de vedere tehnic într-o organizație nu este suficientă, întrucât este necesară acceptarea și adaptarea acestui sistem de către toți angajații organizației sau, cel puțin, a celor care operează direct și cărora le este destinat.

Aspecte conceptuale privind sistemul informațional al organizației. Organizațiile moderne care, conform cerințelor societății în care trăim, au de realizat procese, uneori mult prea complexe, utilizează diverse sisteme informaționale. Scopul acestora este unul de suport, pentru desfășurarea eficientă a tuturor activităților unei firme. Începând de la luarea deciziilor, care au la bază informațiile obținute în urma prelucrării datelor din desfășurarea activităților, practica de management din organizații a evidențiat legătura directă care există între procesul managerial propriu-zis și sistemul informațional.

Sistemul de management al organizației poate fi definit ca ansamblul elementelor cu caracter organizatoric, informațional, decizional, motivațional din cadrul organizației, prin care se exercită ansamblul proceselor și relațiilor de management, în scopul obținerii avantajului competitiv și obținerii unei eficiențe și eficacități cât mai ridicate.

Indiferent de profilul și particularitățile de funcționare a organizației, sistemul de management conține următoarele subsisteme componente, fără a fi excluse:

- Subsistemul organizatoric;
- Subsistemul informațional;
- Subsistemul decizional;
- Subsistemul de metode și tehnici de management;
- Alte elemente de management.

În acest context sistemul informațional poate fi interpretat ca un subsistem al sistemului de management, iar sistemul informațional în cadrul organizației este un element bine definit cu mijloace și proceduri specifice.

Trebuie reținut faptul că sistemul informațional nu trebuie confundat sau suprapus complet cu sistemul informatic. În acest sens, se propune tabelul 1.1 pentru comparația celor două tipuri de sisteme.

Un sistem informațional poate ocupa diferite poziții într-o organizație, dar de fiecare dată scopul utilizării și implementării unui sistem informațional într-o organizație va fi cel de eficientizare sau, cel puțin, de contribuție la eficientizarea activității organizației.

În acest context, **eficiența** semnifică măsura rezultatelor unei activități, prin raportare la

Tabelul 1.1

Compararea sistemului informatic cu cel informațional

Criterii	Sistemul informatic	Sistemul informațional
1. Compo-nente	<ul style="list-style-type: none"> - echipamente <i>hardware</i> pentru stocarea și prelucrarea datelor (calculatoare); - programe <i>software</i> necesare procesării și difuzării informațiilor în cadrul organizației (sisteme de transmitere a datelor); - datele prelucrate; - teoriile ce stau la baza algoritmilor de prelucrare etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - date și informații - componentele primare ale SI; - fluxuri informaționale - cantitatea de informații; - circuite informaționale - traseul pe care îl parcurge informația; - proceduri informaționale - ansamblul și succesiunea elementelor de tratare a datelor; - mijloace de tratare a informațiilor - elemente tehnico - materiale de introduce-re a datelor.
2. Funcțio-nalități	<ul style="list-style-type: none"> - conține proceduri și tehnici de obținere și de difuzare a informației; - permite prelucrarea automată a datelor; - sistemul informatic se interpune între sistemul decizional și cel operațional. 	<ul style="list-style-type: none"> - generează date și informații; - asigură o regulă la nivel organizatoric și cel managerial; - integrează sistemul informatic și resursele organizației.
3. Benefici-ari	<ul style="list-style-type: none"> - beneficiarii direcți ai sistemului; - personalul de specialitate care îl proiectează/ implementează. 	<ul style="list-style-type: none"> - sistemul organizatoric; - sistemul managerial.
4. Tipuri de sisteme	<ul style="list-style-type: none"> - sistem informatic centralizat; - sistem informatic descentralizat etc. 	<p>Sisteme de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - management al proceselor administrative clasice; - administrare a contractelor; - management al ședințelor; - management al resurselor umane; - management al calității; - management al achizițiilor; - management al documentelor, etc.

5. Raportul sistem informațional - sistem informatic	Sistemul informatic este o componentă esențială a sistemului informațional, fiind soluția informatică și componentele <i>hardware</i> .	Sistemul informațional include în sistemul informatic.
6. Rolul în cadrul organizațional	- rol de organizare a activităților interne în limita funcționalităților prescrise	- generează și furnizează date și informații pentru top-management privind activitățile desfășurate în organizație - contribuie la organizarea internă eficientă (din perspectiva resurselor umane, financiare, economice etc.); - are un complex de funcții și opțiuni adaptabile.

Sursa: elaborat de autori în baza articolului „Sistemul informatic versus sistemul informațional” Prep. univ., drd. ing. Ioan-Cosmin Mihai, Academia de poliție „Alexandru Ioan Cuza”

eforturile făcute în timpul desfășurării activității respective. În sens general, a fi eficient înseamnă a face un lucru cât mai bine, cu costuri cât mai reduse [3].

Sistemele informaționale sunt implementate, dar și dezvoltate în organizații din diferite motive, care țin de domeniul de activitate al firmei, de obiectivele stabilite de aceasta, numărul de angajați, stilul de management, cultura organizațională și alți factori.

În general, există mai multe părți interesate de un SI așa ca: utilizatorul final; client/beneficiar; manager de proiect; analist de sistem; dezvoltător; arhitect; inginer de suport etc. În dezvoltarea unui SI există întotdeauna multiple părți interesate, aceștia se mai numesc, din limba engleză și *stakeholders*. Fiecare persoană privește SI din punctul său de vedere.

Componentele sistemului informațional al organizației. Ca și oricare alt sistem, SI al unei organizații este format din mai multe componente care, la rândul, lor sunt interdependente între ele. Conform figurii 1.2, putem observa că un sistem informațional este compus de cele mai multe ori din: date; informații; fluxuri informaționale; circuite informaționale; proceduri informaționale; mijloace de tratare a informațiilor.

Datele sunt fapte obținute, observate, contorizate, măsurate etc., care sunt înregistrate. Acestea sunt numite frecvent date de bază și sunt adesea înregistrate în activitățile tranzacționale de zi cu zi ale unei organizații. Datele sunt derivate atât din surse externe cât și din surse interne și, ca urmare, cele mai multe date externe trebuie să fie într-o formă gata de utilizat, determinând, astfel, activități interne care necesită sisteme de măsurare și înregistrare de maniera la care aceste date pot fi captate. Datele pot fi produse ca rezultat al unor rutine automate, dar operațiile esențiale, cum ar fi producerea unei facturi sau o decontare specială sau o procedură de măsurare, trebuie să fie introduse, iar rezultatele înregistrate. Cele mai multe dintre sistemele de contabilitate, controlul stocurilor, controlul producției vor intra într-o astfel de categorie. Trebuie manifestată o foarte mare atenție legată de metodele de procesare a datelor deoarece calitatea surselor de date nu este întotdeauna garantată.

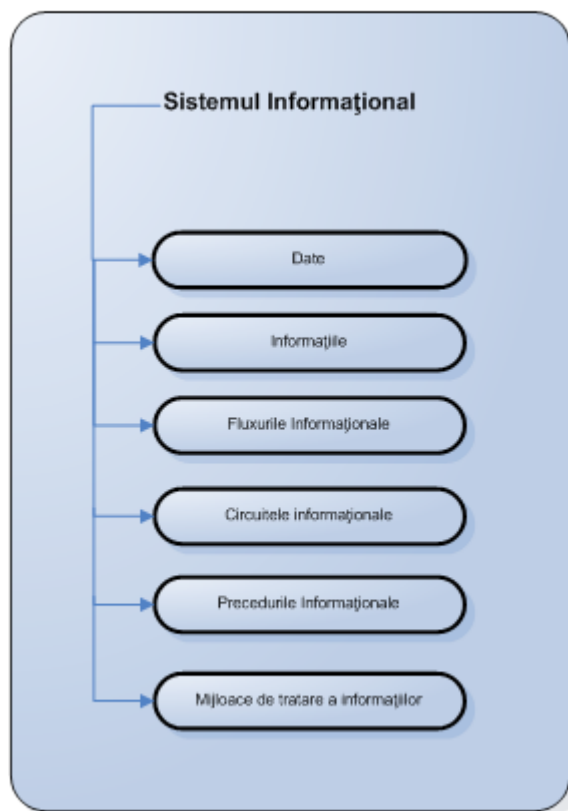


Figura 1.2. Componentele Sistemului informațional

Sursa: Elaborată de autori

Informația. Conceptul de informație în sensul organizațional este mai complex și mai dificil decât uzul comun al acestuia, îl sugerează. Informația va apărea ca fiind date care au fost interpretate și înțelese de receptorul mesajului. Trebuie notat că utilizatorul, și nu numai emitentul, este implicat în transformarea datelor în informație. Apare un proces prin care înțelegerea implicată și urmată de un mesaj poate avea semnificații diferite pentru receptori diferiți. De aici se poate evidenția că datele care au fost analizate, rezumate sau procesate de o anumită manieră pentru a produce mesaj, care este numit convențional „informație de management” devine informație numai după ce aceasta a fost înțeleasă de către receptor. În aceste condiții, utilizatorul este acela care în rezultat conține informație sau numai date procesate.

Circuitul informațional reprezintă drumul pe care îl parcurge informația între emițător și receptor (destinatar). O secțiune prin acest circuit informațional formează un flux informațional [1, p. 8].

Fluxul informațional reprezintă cantitatea de informații care circulă între emițător și beneficiar. Fluxul informațional este caracteri-

zat prin: conținut, sens, frecvență, lungime, viteză, fiabilitate, cost.

Circuitele și fluxurile informaționale pot fi clasificate după mai multe criterii:

- după direcție: verticale, orizontale, oblice;
- după frecvență: periodice, ocazionale;
- după locul unde iau naștere: interne, externe.

Proceduri informaționale. O componentă a Sistemului informațional ce tinde să capete un rol preponderent în firmele moderne o constituie procedurile informaționale. Adică, procedura informațională reprezintă o secvență de operatori cu un anumit grad de generalizare, cu caracter de rutină, a cărei executare asigură rezolvarea unei probleme date, folosind mijloace și metode specifice. În programul unui calculator procedura reprezintă o secvență de instrucțiuni formând o entitate logică fără a constitui, în mod necesar, o unitate independentă de program [6].

Caracteristicile procedurilor informaționale în prezent sunt:

- au un caracter detaliat;
- din ce în ce mai sofisticate;
- grad ridicat de formalizare (standardizare);
- caracter operațional.

Mijloacele de tratare a informațiilor, componenta de bază a Sistemului informațional sunt reprezentate de totalitatea echipamentelor prin care se efectuează operații asupra unei mulțimi de date și se obțin informațiile necesare procesului de management din unitatea eco-

nomică. Calitățile funcționale ale Sistemului informațional managerial sunt condiționate de mijloacele de colectare, de prelucrare, de transmitere și de prezentare a informațiilor.

Prelucrarea datelor presupune realizarea următoarelor acțiuni: stabilirea scopurilor prelucrării datelor; sistematizarea faptelor colectate, depistarea conținutului faptelor și cauzelor care generează deficiențe; fundamentarea teoretică a concluziilor și generalizarea lor; analiza informațiilor obținute prin prelucrarea datelor. După efectuarea activităților de culegere și prelucrare a datelor, informațiile obținute trebuie transmise în cel mai scurt timp beneficiarilor pentru a fi utilizate în scopul în care s-a declanșat acțiunea.

Exemple de mijloace de tratare a informațiilor:

1. Manuale: mașini de dactilografiat, mașini de calcul manual, mașini de contabilizat și de facturat.

2. Mecanizate: echipamente mecanografice (mașini cu cartele perforate).

3. Automate: calculatoare.

Rolul Sistemului informațional în activitatea organizației. Practica de management din unitățile economice a evidențiat legătura directă care există între procesul managerial propriu-zis și Sistemul informațional existent. Rolul unui Sistem informațional în cadrul unei organizații relevă din beneficiile pe care le oferă angajaților, decidenților acesteia. Fiecare tip de organizație își adaptează anumite categorii de Sistem informațional în funcție de necesitățile organizaționale. Există o serie de modele de sisteme informaționale așa ca: sistemele de management al documentelor; management al proiectelor; management al sarcinilor; sisteme informaționale de gestiune a resurselor umane; sisteme de măsurare și de management al performanțelor; sisteme informaționale de contabilitate etc.

Un Sistem informațional pe larg utilizat atât în sectorul public cât și în cel privat, în ultimii ani, este sistemul de management al documentelor. Acest tip de sistem presupune gestionarea electronică a documentelor. Beneficiile unui sistem de management al documentelor sunt:

- Un singur punct de acces către o bază de stocare centralizată astfel încât printr-o singură interogare să fie afișate toate documentele relevante, indiferent de format, locație fizică sau aplicația sursă.

- Transmiterea/primirea documentelor și procesarea acestora (semnarea, consultarea, adnotarea) se face rapid, economisindu-se circa 40% din timpul necesar.

- Accelerarea proceselor de colectare a informațiilor simultan cu reducerea în proporție de 70% a timpului afectat introducerii datelor.

- Partajarea de documente între utilizatori (angajați sau parteneri) cu un management avansat al drepturilor de acces ce permite un mod de lucru colaborativ.

- Permite clasificarea/indexarea și regăsirea documentelor după cuvinte-cheie (de ex: client, partener, proiect, factură, notă, proprietar document etc.).

- Oferă controlul versiunii documentelor precum și istoricul modificărilor.

- Permite externalizarea bazei de date prin posibilitatea accesării ei de oriunde din afara firmei prin intermediul unei legături securizate.

- Oferă interfața pentru integrarea cu diverse aplicații precum sistemele ERP (SAP, Oracle e-Business suite).

- Reduce drastic costurile cu tipărirea și copierea documentelor.

- Optimizarea costurilor arhivării și reducerea spațiului fizic de depozitare.

Desigur, aceste beneficii sunt completate cu unele facilități specifice fiecărei organizații în parte în funcție de tipul, mărimea și alte caracteristici ale organizațiilor.

Sistemul îndeplinește în organizație următoarele **funcții**:

- clasificarea și ierarhizarea documentelor;

- notificarea privind mersul executării documentelor (atenționări, avertizări ș. a.);
- menținerea istoriei de modificare a documentelor (notele informative referitoare la modificările introduse în documente sunt anexate electronic de document);
- accesul personalizat al utilizatorilor la documente în funcție de rolul exercitat de utilizator;
- posibilitatea reînnoirii sau modificării drepturilor de acces;
- informarea automatizată a utilizatorilor (angajaților) organizației privind actualizarea documentelor sau elaborarea altora noi;
- fixarea acceselor în sistem de către utilizatori, precum și a accesării anumitor documente;
- crearea, administrarea, redactarea și completarea clasificatoarelor Sistemului;
- generarea de documente complexe, cum ar fi statisticile, rapoartele etc.;
- asigurarea securității informației la toate etapele de creare, redactare și transportare a documentelor prin rețele;
- identificarea documentelor, navigarea prin bazele de date, căutarea documentelor după criteriile de înregistrare a acestora;
- regăsirea documentelor după legăturile funcționale (fiecare document poate conține referințe la alte documente).

Aceste funcții sunt unele generale și comune tuturor sistemelor de acest tip pentru toate organizațiile, dar fiecare firmă își modelează și completează sistemele informaționale proprii cu noi funcționalități în funcție de necesitățile proprii [2].

Diverse firme specializate în elaborarea soluțiilor informatice oferă modele de sisteme informaționale pentru diferite categorii de organizații în funcție de business procese ale acestora. De exemplu, așa arată schema implementării unui sistem într-o organizație bugetară:



Figura 1.3. Schema proceselor introduse în SI al organizațiilor bugetare.

Sursa: www.directum.com.ua

În general, se observă că sistemul este unul relativ simplu, fiind o combinație dintre câteva module simple. Pe lângă procesele administrative clasice, în organizațiile publice sau bugetare devine specific managementul achizițiilor publice, care trebuie să fie un proces transparent; la fel, este o secțiune specială pentru ședințele organizate, combinată cu circulația documentelor, managementul contractelor plus corespondența cu persoane fizice și/sau juridice. În celălalt capăt al sistemului se află Service Desk, care reprezintă, de fapt, o interrelaționare cu cetățenii cu

rol de clienți ai serviciilor publice prestate de autoritățile publice. Un astfel de Sistem informațional acoperă întregul ciclu de viață al managementului documentelor și business-procesului din cadrul organizației.

Prin contrast, propunem spre analiză o schemă a unui Sistem informațional pentru o întreprindere comercială.



Figura 1.4. Schema proceselor introduse în SI într-o entitate comercială.

Sursa: www.directum.com.ua

Un rol important în acest caz îl ocupă relația și lucrul cu clientul. De aceea, accentul se pune pe comunicarea cu publicul, dar și pe managementul finanțelor, evidența contractelor și altor documente cu caracter financiar. Un element specific este managementul calității care ține direct de evaluarea calității serviciilor prestate de către firmă sau al calității produselor acesteia, în funcție de domeniul de activitate. Sistemul are drept scop de bază reducerea timpului de găsimă și gestionare a actelor contabile și financiare, procese care într-o întreprindere comercială necesită, de cele mai multe ori, foarte mult timp.

Așadar, putem constata că sistemele informaționale au un rol important în procesul decizional al organizațiilor din diferite domenii de activitate și vin să sporească transparența decizională.

Un SI trebuie să corespundă unui set predifinit de atribute de calitate: fiabilitate, disponibilitate, mentenabilitate, instabilitate, funcționalitate, performanță, suportabilitate, scalabilitate și alte criterii. Este greu de spus ce este un sistem bun. Este bun sistemul care satisface toate părțile interesate în SI dat.

Costul unui SI reprezintă totalitatea costurilor pentru fiecare activitate din procesul de dezvoltare al SI. Aproximativ **60%** din costuri sunt costuri de **dezvoltare**, **40%** sunt costurile de **testare**. Pentru produsele program particularizate, costurile de evoluție depășesc adesea costurile de dezvoltare. Costurile variază în funcție de sistemul în curs de elaborare și cerințele nefuncționale ale sistemului, cum ar fi performanța, securitatea sau fiabilitatea sistemului. Distribuția costurilor depinde de modelul de dezvoltare care este utilizat [10, p. 8].

Pentru a rămâne competitive, marile companii industriale, băncile, instituțiile guvernamentale, telecomunicațiile, mass-media, furnizorii de Internet sau firmele cu sedii distribuite în teritoriu, au nevoie de o integrare perfectă a diferitelor filiale și depozite cu birourile centrale. O investiție majoră în tehnologia informației și în infrastructura de comunicații duce la creșterea indicatorilor de performanță ce măsoară profitul, eficiența muncii, rentabilitatea investițiilor și calitatea serviciilor. Productivitatea și veniturile rezultate din vânzarea produselor și serviciilor se măresc semnificativ. Integrarea diferitelor centre de producție din cadrul unei organizații reduce costurile totale de întreținere, iar perfecționarea procedurilor contabile și sistematizarea resurselor conduc la îmbunătățirea poziției pe piață [4].

În concluzie, tehnologiile informaționale și comunicaționale, în general, și sistemele informaționale, în particular, au devenit niște instrumente utilizate pe larg de către organizațiile din ziua de azi. În mediul concurențial existent, companiile pledează pentru mecanisme de eficientizare a activității lor. Procesele de management sunt combinate cu sistemele informaționale, care ocupă un rol de suport pentru activitatea decizională și cea de execuție.

BIBLIOGRAFIE

Manuale, monografii și lucrări didactice

1. BERCIU-DRĂGHICESCU A., Manual de secretariat și asistență managerială, București: Universitatea București, 2003, 65 p.
2. CHAMPLAIN J. Auditing information systems ed. John Wiley 2003, 430 p.
3. IACOB D. Managementul organizațiilor. Comunicare organizațională. București: Universitatea București, 1998, 95 p.
4. ISTOYESCU A. Managementul organizației – o abordare contextualizată. România, București: ASE 2005, 86 p.
5. LUNGU I. Metode de dezvoltare a sistemelor informatice, România, Petroșani: Universitas, 2005, 180 p.
6. MOGA T., RĂDULESCU C.V. Fundamentele managementului, România, București: ASE, 2003.
7. MOLDOVANU D. Integrarea europeană a Republicii Moldova: premise, avantaje și oportunități pierdute. Academia de Științe a Moldovei, Academia de Studii Economice din Moldova. Chișinău: „Știința”, 2009, 160 p.
8. NICOLESCU, O., VERBONCU, I. Management. București: Ed. Economică, 1997.
9. WARD J., PEPPARD, J. Strategic Planning for Information Systems. Third Edition. Granfield: John Wiley&Sons, 2002. 641 p.

Alte surse

10. BERCU I., MCPD, MCT, Curs de inițiere în e-Guvernare, Modulul 2.1: Inițiere în Arhitectura Sistemelor Informaționale, Chișinău, 2011, pag. 9.

CONSOLIDAREA MEDIULUI DE SECURITATE ÎN CADRUL SISTEMULUI E-GVERNARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Alexandru DRĂGULEAN,
master în drept, master în științe economice,
Ministerul Apărării al Republicii Moldova

Alexandru COVCO,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

E-Government is a key-step in the process of reforming and modernizing public administration, consisting of a digitization process of the public sector in order to facilitate interaction between public institutions and citizens through information technology applications. However, while security policies have increased in importance, along with them have been intensified such risks as the cyber attacks. Thus, strengthening the security environment within the e-Government of Moldova is a very important task. Given the challenges of cyber security and the need to act, Moldova needs a coherent approach to cyber security of the e-Government system.

La etapa contemporană, serviciile publice constituie acele servicii ce sunt oferite publicului larg sau în interesul acestuia, având scopul de a forma, consolida și dezvolta valoarea publică. La rândul său, valoarea publică reprezintă valoarea societală integrală ce nu poate fi monopolizată de indivizi, dar este împărtășită de către toate elementele unei societăți, reprezentând în esență rezultatul tuturor deciziilor de alocare a resurselor. [3, p. 2]

Reieșind din faptul că serviciile publice trebuie să devină cât mai eficiente, guvernele statelor trebuie să ia în considerație și să adopte metode inovatoare de dezvoltare și organizare a sectorului public, având în vedere perspectiva de a obține capacitatea necesară pentru a putea crea valoare publică. [2, p. 13-14]

În prezent, constatăm că viitorul guvernului unei țări este într-o dependență tot mai slabă față de el însuși. Dezvoltarea tehnologică a oferit putere cetățenilor de rând, oferindu-le acestora o modalitate prin intermediul căreia să-și exprime opiniile și să someze liderii de la guvernare referitor la abilitatea și disponibilitatea acestora de a se adresa grijilor și cererilor publice. Au fost depășite perioadele când doar guvernul („mâna vizibilă”) sau doar piața („mâna invizibilă”) răspundeau acestor somații și provocări, actualmente fiind necesară implicarea tuturor partenerilor și a oricărui grup. [3, p. 2] Gradul înalt de conectivitate dintre cetățeni și organizații, multitudinea posibilităților pentru ca oamenii să lucreze în echipă, să ducă la finalitate anumite sarcini și să-și împartă volumul de muncă, indiferent de existența distanței și a hotarelor fizice între aceștia, precum și accesul la informații și date considerate anterior ca aparținând doar unui grup restrâns, presupune că și atribuțiile și sarcinile guvernamentale pot fi realizate în totalitate sau parțial de către cetățeni, organizații sau alte entități.

Zilnic, sute de mii de cetățeni ai Republicii Moldova se bazează pe serviciile și informațiile care compun spațiul cibernetic, adică desfășoară toate tipurile de activități digitale în rețea.

Atunci când navighează pe Internet, fac cumpărături online sau interacționează pe rețelele de socializare, persoanele nu sunt întotdeauna conștiente de activitatea în rețea care sprijină serviciile de care ei depind și de cât de dependente sunt munca administrației, organizațiilor și infrastructura națională de acest nou domeniu al activității umane.

De menționat că, odată cu progresarea acestei facilități, Internet-ul va deveni o „infrastructură critică” pentru Republica Moldova văzută ca spațiu economic, industrial și de afaceri. Astfel, trebuie să recunoaștem, cu regret, că acest progres este însoțit și de o majorare a pericolelor determinate de Internet și care amenință prin Internet.

Prin urmare, pe măsură ce dependența Republicii Moldova față de spațiul cibernetic va crește, cu atât va deveni mai importantă securitatea spațiului cibernetic.

Amenințările la adresa celor care utilizează spațiul cibernetic se întind de la *phishing* pentru fraudarea cărților de credit până la spionaj industrial. Aceste activități pot afecta organizațiile, indivizii, infrastructura esențială și administrația.

La etapa actuală, principalul deziderat este educarea populației în privința posibilelor riscuri și vulnerabilități pe care le presupune utilizarea tehnologiei moderne. Cel mai important fapt este că trebuie nu doar să avertizăm în legătură cu un potențial pericol ci, în același timp, să întreprindem măsuri concrete în vederea evitării acestuia.

Securitatea internă, în societatea noastră informațională, înseamnă securitate și în interiorul infrastructurilor complexe ale informațiilor și comunicațiilor. Treptat, securitatea IT devine parte integrantă a politicii de securitate națională.

Absolut toți cetățenii, indiferent de faptul dacă ei lucrează cu agenții de stat sau cu firme particulare, se așteaptă ca informațiile lor să fie în siguranță și să nu ajungă în mâinile unor persoane neautorizate. În cazul în care consumatorii nu pot avea încredere în sistemul de securitate al anumitor servicii publice prestate prin intermediul Internet-ului, atunci conceptul de e-Guvernare nu va avea succes pe termen lung.

În ultima perioadă atacurile informatice asupra rețelilor și sistemelor conectate sunt în creștere. Nivelul de risc este caracterizat de următorii factori:

1. Frecvența tentativelor de atac s-a majorat în mod vizibil.
2. Metodele de atac s-au modificat din punct de vedere calitativ.
3. Numărul punctelor vulnerabile ale sistemelor informatice s-a majorat.

Așadar, suntem martorii unor atacuri cu țintă tot mai precisă, îndreptate împotriva anumitor grupuri de utilizatori, conturându-se tot mai clar faptul că cei care creează programele virusulente sunt din ce în ce mai interesați de aspectele de natură financiară, tot mai des fiind utilizate *soft-uri* dăunătoare sub forma unor programe de spionaj.

Menționăm că guvernarea electronică reprezintă o etapă esențială în procesul de reformare și modernizare a administrației publice, constând într-un proces de digitalizare a sectorului public în vederea facilitării interacțiunii dintre instituțiile publice și cetățeni prin intermediul aplicațiilor bazate pe tehnologia informației. Respectiv, e-Guvernarea este esențială pentru eliminarea/simplificarea procedurilor birocratice, pentru îmbunătățirea accesului la informații, pentru reducerea cheltuielilor din Bugetul de Stat, pentru prevenirea și curmarea corupției, precum și pentru consolidarea capacității administrative a instituțiilor publice, astfel încât dezvoltarea acesteia este vădit necesară. [1, p. 22]

Având în vedere că societatea noastră este într-o permanentă schimbare, reformarea administrației publice și modernizarea acesteia, pentru a corespunde cerințelor actuale ale societății, este o necesitate reală. Dezvoltarea democrației atrage după sine redefinirea rolului statului în raport cu cetățenii săi. Astfel, prin intermediul reformei se propune adaptarea la modificările economiei mondiale și la cerințele impuse de perspectiva integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană.

În această ordine de idei, este necesar de menționat că e-Guvernarea reprezintă „oferirea de către stat către beneficiari, pe baza banilor publici, a unora dintre serviciile sale publice sub formă electronică, adică prin folosirea tehnologiei informației și comunicațiilor, în special a Internet-ului”. [6, p. 44]

Într-un limbaj mai simplist, e-Guvernarea poate fi definită ca fiind „interacțiunea dintre Guvern, Parlament și alte instituții publice cu cetățenii prin intermediul mijloacelor electronice” [5, p. 140], iar printre beneficiile acesteia se numără „informarea asupra proiectelor de lege aflate în discuție și emiterea de păreri de către cetățeni, plata taxelor de către contribuabili, completarea unor plângeri și petiții online”, toate acestea reprezentând „mijloace eficiente puse la dispoziție de către stat pentru exercitarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor”, astfel încât „sensul implementării guvernării electronice este de sus în jos”, adică „de la stat la cetățean”. [5, p. 140]

Luând în considerație cele expuse anterior, din perspectiva serviciilor către populație, cu implicații sociale vaste, în care securitatea, confidențialitatea și accesul la datele personale reprezintă o zonă critică, asigurarea securității sistemelor informatice și informaționale ce stau la baza managementului strategic al e-Guvernării, constituie o temă de maxim interes ce necesită o abordare multilaterală.

În acest context, subliniem faptul că, deși politicile de securitate au crescut ca importanță și abordare, odată cu acestea s-au întetit și astfel de riscuri precum atacurile informatice.

În virtutea noilor provocări cibernetice, Republica Moldova trebuie să-și îndeplinească responsabilitățile asumate în fața organismelor internaționale. Acestea reprezintă, în primul rând, o datorie față de siguranța propriilor cetățeni, precum și pentru dezvoltarea unei societăți bazate pe sustenabilitate.

Astfel, consolidarea mediului de securitate în cadrul sistemului e-Guvernare din Republica Moldova trebuie să se axeze, în special, pe următoarele obiective principale:

1. Analiza amenințărilor și vulnerabilităților cibernetice la adresa sistemului și contracararea sau reducerea acestora.
2. Diseminarea informațiilor de avertizare, precum și elaborarea unor recomandări referitor la amenințările cibernetice depistate.

De menționat că, atacurile îndreptate asupra sistemelor IT nu vin întotdeauna din exterior. În foarte multe cazuri acestea vin din interior, prin manipularea aplicațiilor *software* și a dispozitivelor *hardware*. Lacunele de securitate ale produselor IT oferă condiții ideale pentru acțiuni de spionaj/sabotaj. Acest fapt trebuie luat în calcul nu numai pentru asigurarea protecției sistemului e-Guvernare, ci și pentru a securiza alte tipuri de comunicații sensibile.

În ultima perioadă, preocupările pentru securitatea rețelelor și a sistemelor informatice au crescut proporțional cu creșterea numărului de utilizatori ai rețelelor și cu valoarea tranzacțiilor. Securitatea a atins un punct critic, reprezentând o cerință esențială pentru afacerile electronice și pentru funcționarea întregii economii.

Mai mult ca atât, combinarea mai multor factori a avut ca rezultat faptul că securitatea informațiilor și a comunicațiilor a devenit unul dintre punctele principale pe agenda mai multor state. Prin urmare, au fost identificate mai multe aspecte, implementarea cărora, la nivel național, ar spori esențial mediul de securitate a sistemului e-Guvernare al Republicii Moldova. Printre acestea menționăm următoarele:

Elaborarea și promovarea unei politici publice în domeniu. Protejarea rețelelor de calculatoare trebuie să devină o prioritate pentru politicieni, în special datorită nevoii de protejare a datelor, de asigurare a unei economii funcționale, din motive de asigurare a securității naționale și de promovare a comerțului electronic.

Conștientizarea pericolelor, evaluarea riscurilor și identificarea vulnerabilităților. Un nu-

măr impunător de utilizatori (privați/publici) încă nu sunt conștienți de posibilele amenințări cu care se pot ciocni utilizând rețelele de comunicații, dar nici referitor la soluțiile care deja există pentru a face față amenințărilor respective. Problemele de securitate sunt complexe, iar riscurile sunt adesea dificil de prevăzut, chiar și pentru experți, unul din motivele de bază fiind lipsa/insuficiența de informare, pe care politicile de securitate ar trebui să o ia în considerație.

Crearea și implementarea unui sistem de avertizare și informare în domeniul securității informatice. Chiar și atunci când utilizatorii sunt conștienți de riscurile de securitate, aceștia oricum trebuie avertizați referitor la noile amenințări. Tehnologiile informaționale se află într-un proces permanent de dezvoltare, fiind create și implementate noi aplicații și servicii software, oferindu-se, astfel, o calitate mai bună a serviciilor și făcând Internet-ul mai atractiv, însă, în mod involuntar, în cursul acestui proces se deschide calea unor noi vulnerabilități și riscuri, indiferent de cât de protejat ar fi sistemul. Mereu sunt găsite noi metode de a ocoli sistemele de securitate. Chiar și cei mai experimentați specialiști în domeniu sunt adesea surprinși de noutatea adusă de unele atacuri. Respectiv, este nevoie de un sistem de alarmare rapid, care să poată alerta toți utilizatorii, alături de o sursă de informații și sfaturi rapide și demne de încredere asupra modului în care se poate acționa împotriva atacurilor.

Dezvoltarea suportului tehnologic. În prezent, securitatea rețelor și a informației este subfinanțată atât în ceea ce privește suportul tehnologic, cât și cercetarea pentru descoperirea de noi soluții. Reieșind din faptul că noile tehnologii aduc cu ele, în mod inevitabil, și riscuri noi, desfășurarea unor cercetări continue în domeniu este vitală.

Standardizarea și certificarea. Pentru a obține succes în îmbunătățirea soluțiilor de securitate, este necesar ca acestea să fie implementate în comun de către toți actorii importanți ai pieței și, totodată, să fie bazate pe standarde internaționale deschise, adică pe *software* cu sursa liberă, ceea ce ar putea contribui la înlăturarea mai rapidă a erorilor și la o mai mare transparență. Un alt element important fiind și evaluarea securității, deoarece aceasta contribuie la sporirea încrederii utilizatorilor.

Perfecționarea cadrului juridic. Există mai multe acte legislative/normative care au impact direct asupra securității rețelor de comunicații și a sistemelor informatice. Dat fiind faptul că complexitatea tematicii abordate este amplă, problemele de securitate aduc laolaltă reguli și tradiții juridice din diverse sectoare și anume din: domeniul telecomunicațiilor; industria calculatoarelor; Internet-ul, care a funcționat, mai ales, în baza unei abordări „*hands off*” (de neintervenție); precum și comerțul electronic, care este din ce în ce mai mult subiectul unei legislații specifice. Cu referire la securitatea rețelor, prevederile privind daunele terților, infracționalitatea cibernetică, semnătura electronică, existența unor reglementări stricte cu privire la protecția și exportul datelor este extrem de importantă.

Securizarea aplicațiilor guvernamentale. Dat fiind faptul că majoritatea informației schimbate între cetățeni și administrație are un caracter confidențial (date cu caracter personal, medical, financiar etc.), securitatea datelor este vitală pentru asigurarea implementării cu succes a sistemului e-Guvernare. Mai mult ca atât, dezvoltarea sistemului e-Guvernare are ca efect prezentarea administrației publice drept un exemplu de demonstrare a eficienței soluțiilor de securitate, precum și în calitate de actor important al pieței capabil de a influența dezvoltarea în domeniu.

Cooperarea internațională în domeniu. Comunicațiile prin rețele trec cu ușurință hotarele statelor în fracțiuni de secundă, fapt valabil și pentru problemele de securitate informatică asociate. Prin urmare, problemele de securitate enunțate anterior solicită cooperare internațională în domeniu. Un dialog continuu între Republica Moldova, alte state (parteneri regionali și internaționali), precum și cu organizațiile internaționale din sectorul respectiv, va fi esențial atât

pentru securitatea cibernetică a țării, în particular, cât și pentru securitatea națională, în general.

Așadar, garantarea pe termen lung a securității sistemului e-Guvernare este o sarcină deosebit de importantă. Suntem cu toții foarte conștienți de rolul major pe care sistemul e-Guvernare îl deține în toate zonele vieții noastre sociale, politice și economice.

Luând în considerație faptul că administrația publică devine tot mai dependentă de o tehnologie funcțională a informațiilor și comunicațiilor, numărul amenințărilor posibile în adresa sistemului e-Guvernare va crește proporțional. Accesibilitatea, integritatea și viabilitatea sistemului e-Guvernare este în pericol. Pentru a contracara amenințările în mod eficient, strategiile actuale trebuie să utilizeze și să dezvolte tehnologii de securitate în domeniul IT.

Astfel, având în vedere provocările securității cibernetică și necesitatea de a acționa în direcția respectivă, Republica Moldova are nevoie de o abordare coerentă cu privire la securitatea cibernetică a sistemului e-Guvernare.

În acest sens, este necesară o strategie care să contureze atât abordarea Guvernului, cât și poziționarea structurilor de care are nevoie statul nostru pentru a îmbina activitățile deja realizate și cele ce urmează a fi realizate, cu scopul ca cetățenii, organizațiile și autoritățile administrației publice să se poată bucura de toate beneficiile unui spațiu cibernetic sigur, securizat și stabil, nu doar în cadrul sistemului e-Guvernare, dar și în alte sisteme informaționale publice sau private.

Doar consolidând eforturile, atât în țară, cât și peste hotare, pentru a înțelege și a aborda riscurile, pentru a elimina vulnerabilitățile și pentru a utiliza oportunitățile din spațiul cibernetic, putem spori stabilitatea și securitatea sistemului e-Guvernare din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. BALTARU, R.-A., Reforma în administrația publică. Studiu privind e-Guvernarea la nivelul Uniunii Europene. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1 (30), 2012, p. 21-40.
2. BENKLER, Y., The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom, Yale University Press, London, 2006, 527 p.
3. BÎJA, S.-M., O nouă abordare în diada Stat-Cetățean: e-Guvernarea. În: Materialele Conferinței Internaționale „Impactul transformărilor socioeconomice și tehnologice la nivel național, european și mondial” (ediția a VI-a), din cadrul proiectului POSDRU/159/1.5/S/140106, IEM – Turnu Severin, publicat în vol. 6, IEM, 2015, 10 p.
4. Concepția guvernării electronice, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28 iunie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 106-111, art. nr. 799.
5. CRISTESCU, A., Dimensiuni practice ale conceptului de e-Guvernare în România și Japonia, În: Materialele Conferinței Internaționale „Administrația publică la începutul celui de-al III-lea mileniu. Diseminarea celor mai bune practici japoneze în România”, București, 21-22 noiembrie 2005, p. 140-151.
6. VASILACHE, D., Guvernarea electronică – o introducere, Ed. Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2008, 363 p.

USE OF QUALITY METHODS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CZECH REPUBLIC

Bernard NEUWIRTH,
*Institute of Informatics, Faculty of Business and Management,
Brno University of Technology*

Viktor ONDRÁK,
*Institute of Informatics, Faculty of Business and Management,
Brno University of Technology*

SUMMARY

In public administration, quality is related mostly to the effort of organizations to do the right things in the right way (the concept of Good Governance), i.e. of a high quality, effectively, economically and in time.

The paper presents possible approaches to quality management in the environment of public administration. The main objective was the focus on using quality methods in public administration in the Czech Republic and possible motivations and obstacles related to its implementation. The conclusion mentions several proposals that might, as we believe, facilitate the use of quality methods in the public administration environment.

Introduction. Quality is understood as a characteristic or a set of characteristics that give a product the ability to meet customer requirements. Customer requirements may be evaluated both at a general level (e.g. declared compliance in order to ensure safety and protection of life, health and property of citizens) and at the level of an individual customer assessing e.g. product/service parameters, choice of means of organization–customer communication [Vrábková, 2013].

Quality can be understood as the provision of standard services and their improvement [Kárník, 2016]. A standard service meets the requirements concerning availability, credibility, serviceability, transparency, safety, cooperation and sharing, sustainability, technological neutrality.

In public administration, quality is related mostly to the effort of organizations to do correct things correctly (the concept of Good Governance), i.e. of a high quality, effectively, economically and in time. However, effectiveness means the relation between the set target and the real achieved result or output [Collective of authors, 2008, p. 412]

Customers may be viewed from two perspectives in public administration. One perspective refers to the clients of authorities, the citizens or other public administration organizations with the status of external customers as customers. From the other perspective, customers may be represented by the employees/managers of the organization themselves, with the status of internal customers. In both approaches to public administration customers are very important and cannot be restricted to just one.

In public administration, the notion of quality is often considered equal to the notion of public service standard. Quality in public administration can be expressed by the degree of fulfilment of legitimate customer requirements towards the requires public service or citizen requirements towards quality of life in the given municipality or region [Půček, 2005]. Parties to any proceedings and applicants expect timely and correct processing (without processing errors). Citizens expect an increasing quality of life in their region. Public services are provided in the general interest. The legitimacy of requirements arises from laws, regulations and standards. The legitimacy or illegitimacy of citizen requirements concerning the quality of life is limited by the legitimacy of

requirements of other citizens, financial and other resources available, legal norms and principle of sustainable development (not every single village can have a school, hospital, an office with higher powers...) [Ochrana a Půček, 2011, p. 24]

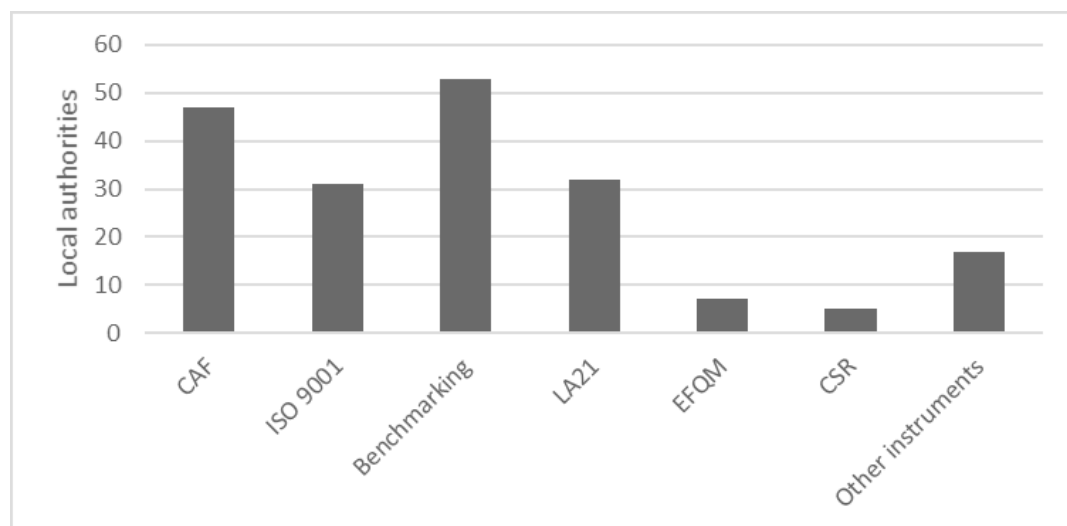
Methods of quality management represent complex systems of coordinated activities of organization management with the aim of continuous improvement of organization effectiveness. In public administration, the most frequently used methods of quality management include the CAF model, systems of quality management according to ISO 9001, EFQM Excellence Model, Local Agenda 21, company social responsibility (CSR).

The most frequently used tools can be divided into two groups. The first group – complying with certain standards (so-called prescriptive, e.g. ISO standards). The second group is based on TQM model (so-called non-prescriptive). Organizations using CAF and EFQM apply the methods to their improvement, self-assessment. Organizations using benchmarking for their improvement base their progress on learning from others who are more successful. Implementation of Local Agenda 21 and ISO standard presumes achieving and maintaining a certain standard. Balanced Scorecard presumes the formulation of a suitable strategy.

Current Situation in Using Quality Management in Public Administration in the Czech Republic. In relation to the Strategic Framework of the Development of Public Administration in the Czech Republic for 2014-2020, an interview survey was carried out by the Ministry of the Interior at the end of 2015. The Ministry received almost 500 responses, half of which were from the target locations (regional authorities and large municipalities or towns), the other half from other municipalities. The majority of responses within the target group came from the heads of the authorities, their deputies or employees with job roles related to quality management. For smaller municipalities, the mayor was the typical respondent.

The aim of the interview survey was to monitor the situation concerning the use of quality methods, to gather inputs for setting further expansion and evaluate the views on the use of quality methods by local self-government.

The most commonly used management tool and at the same time the most commonly used approach to quality management is represented by benchmarking. Other tools mentioned by organizations as used most frequently in relation to quality management included process management and strategic management

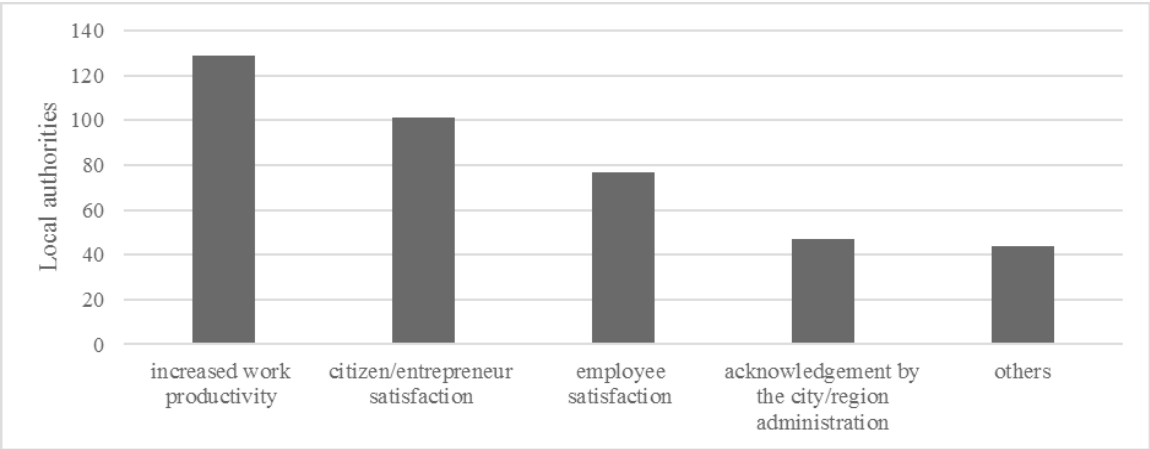


Graph 1: Implemented Methods/Tools [Ministerstvo vnitra].

Some offices have implemented several quality methods, which are combined or added based on the needs of the office/municipality administration. The effect of synergy from method integration is achieved, the outputs can be transferred to other methods or used as feedback.

Organizations use quality management mostly in their efforts to increase their orientation to the customer and their needs, in order to ensure improved organization operation thanks to strategic management enhancement or introduction of process management. The most frequent reasons of implementation include citizen/entrepreneur satisfaction (129) and increased work productivity (101). These are followed by employee satisfaction (77) and acknowledgement by the city/region administration (47).

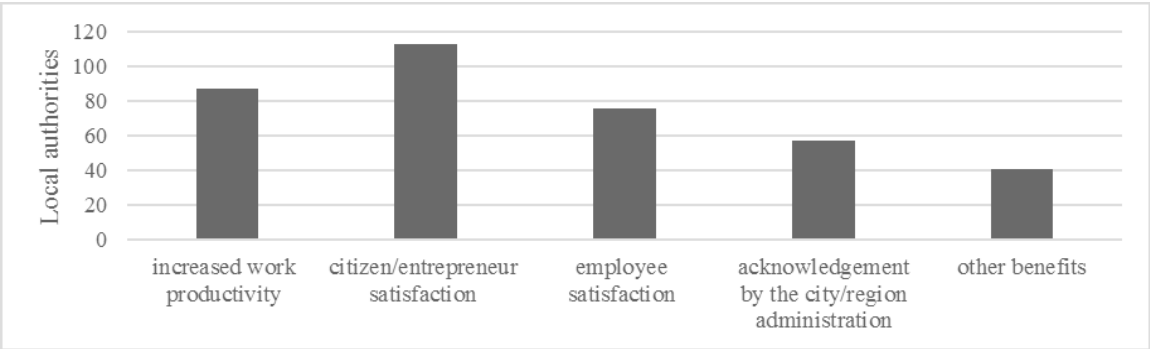
The results of the interview survey clearly show that the greatest advantages include citizen/entrepreneur satisfaction (113), increased work productivity (87) and employee satisfaction (76). The results of the benefits correspond to the principal reasons of the organization to apply quality management that brings benefits both to the customers and to the organizations. With



Graph 2: Reasons for Quality Management Implementation [Ministerstvo vnitra].

the majority of monitored methods, these are also the main pillars on which quality management is built, i.e. the focus of the organization on the interested parties, application of strategic management and setting measurable goals or setting and evaluation of the processes.

According to the respondents, the most significant barriers impeding the use/development of quality management within an organization are the situation when the applied quality method/management tool has already served its purpose (31) and lack of interest of city/region administration (24) – in terms of TQM principles, both can be considered serious limitations to

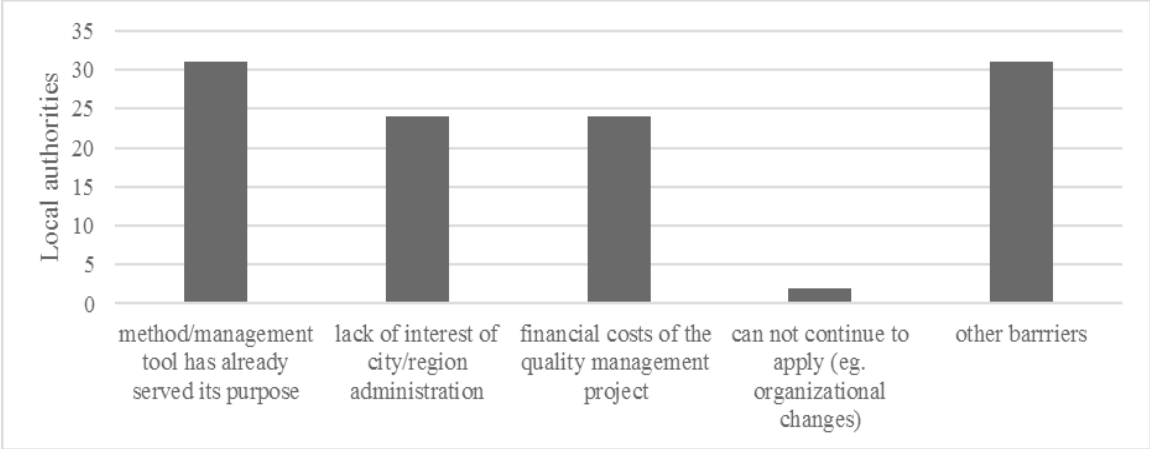


Graph 3: Benefits of Quality Management Application [Ministerstvo vnitra].

quality management – in the first case the principle of continuous improvement is jeopardized, which should be an integral part of any management system; in the second case there is insufficient support from high administration that should utilize the outputs and information in their decision-making. The financial costs of the quality management project is another significant barrier (24).

A positive finding was established by 93% respondents being open to recommending the implementation to other public administration offices.

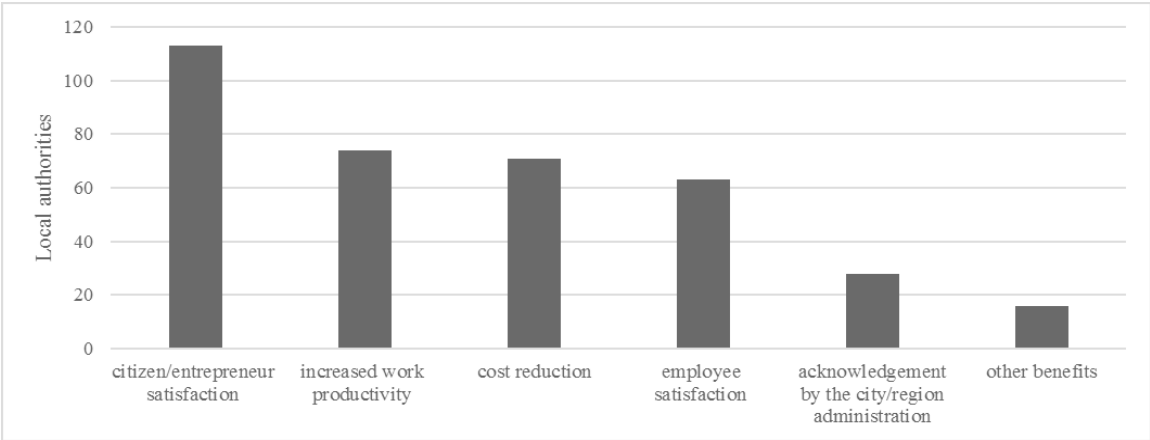
The most frequently expected benefit of implementing another/new quality method is, based on the respondents’ opinions, citizen/entrepreneur satisfaction (114), other significant



Graph 4: Quality Management Barriers [Ministerstvo vnitra].

benefits referred to included increased work productivity (74), cost reduction (71), employee satisfaction (63) or expected acknowledgement by the city/region administration (28). Among other benefits (16), the respondents mentioned effective office management, assessment of employee performance, increased management quality, improvement of provided services, reduction of unnecessary activities, increased effectiveness of energy management and other.

The organizations that have implemented the quality methods assess the availability of information for quality management as positive. Sufficient availability (91) was marked by organizations that manage quality actively (CAF, LA21, ISO 9001, benchmarking). The possibility to gather information within good practice (99) is rated as positive in particular for LA21 and

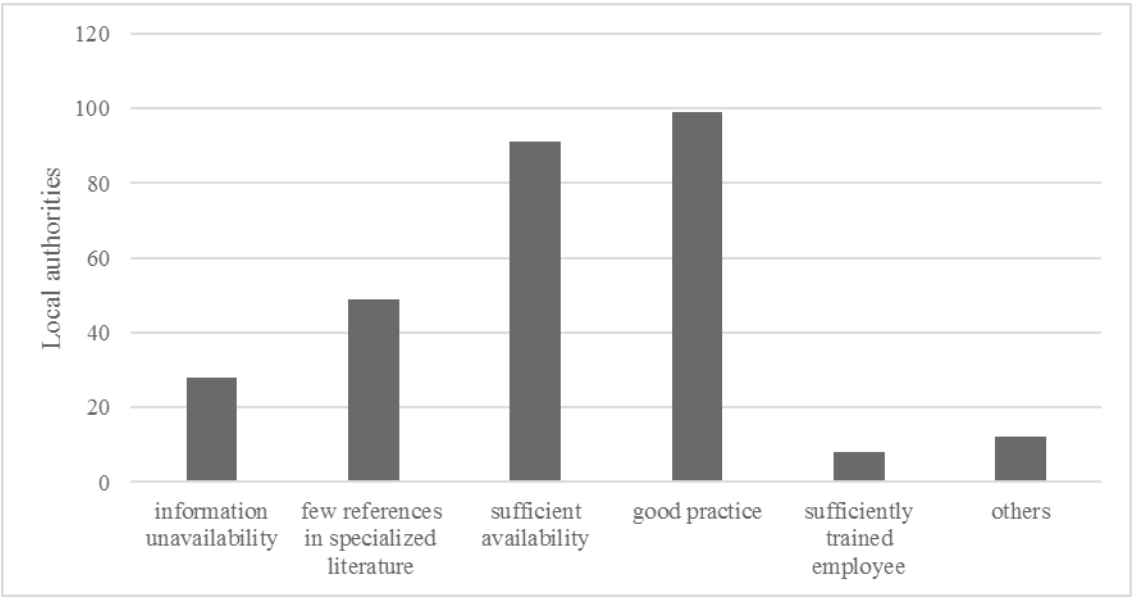


Graph 5: Benefits Expected from Quality Management Implementation [Ministerstvo vnitra].

benchmarking. In eight cases, the office employs a method evaluator (8), i.e. an employee fully competent in the area of quality management in the organization. Within the „other” option (12), gathering information through cooperation of the offices within the applied method (Healthy Cities National Network, Benchmarking Initiative), the possibility to cooperate with external trainers and employee expertise were mentioned.

There was an interesting finding indicating that the respondents evaluating information unavailability (28) or finding only few references in specialized literature (49) belong to the group of organizations that mostly have not implemented quality management or do not even plan to implement quality methods.

Conclusion. The requirements concerning the quality of public administration keep increasing. Emphasis is laid on increasing the quality of services for both external and internal public administration customers. For many citizens (based on previous experience), interaction with public institutions is not very pleasant. They still encounter reluctance, needless bureaucracy



Graph 6: Availability of Quality Management Information [Ministerstvo vnitra].

and sometimes even the inability of the officer to solve the situation. The customers expect their problems to be solved quickly, correctly and involve only the least possible contact with the institutions. The quality of public services has increased in recent years. However, there still remains considerable room for their improvement. The introduction of eGovernment services has had a positive impact. Many services are already actively used by the public administration customers. Nevertheless, with certain activities (e.g. processing parent allowance, maternity allowance...) the institutions are attended by the customers and not by the documents.

It can be stated that the methods of measuring and increasing quality in public administration have established themselves and are really used. Public administration organizations implement and apply quality methods/management tools on a voluntary basis. Based on their needs, they select from a relatively large amount of quality methods and management tools. Currently, there is no single database providing comprehensive information on using quality methods or management tools used by organizations in public administration in relation to quality management.

It can be stated that one third of the interviewed offices have quality management experi-

ence. They actively use mostly the CAF, LA21 and ISO 9001 quality methods; EFQM and CSR to a lesser degree. Benchmarking and process/strategic management are the most frequent quality tools. Approximately the same number of respondents expressed their interest in implementing a quality method or a management tool. Half of them are offices that have not dealt with the issue of quality management in any way yet.

We believe that further development of quality management would be facilitated by operating a good practice database, holding regular specialized workshops and trainings focused not only on the level of basic introduction to quality methods but also trainings focused on users of the methods and their evaluators. Central quality management support and implementation of the respective quality management system requirements by the Ministry of the Interior would be beneficial as well.

We believe that the Czech Republic would also benefit from a sufficient number of personalities at both governmental and non-governmental levels, in regions and municipalities, who understand the significant role of quality and who would promote it in the future.

BIBLIOGRAPHY

1. KÁRNÍK, Jiří, Procesní řízení a eGovernment. [online] [viewed 2016-10-10] <http://www.kvalitavs.cz/wp-content/uploads/2016/09/35-Jiří-Kárník---Procesní-řízení-a-eGovernment.pdf>
2. KOLEKTIV AUTORŮ. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4.
3. MINISTERSTVO VNITRA R. Podpora zavádění kvality ve veřejné správě. [online] © 2010 [cit. 2015-03-02] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podporazavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>
4. Ministerstvo vnitra. Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě [online] [viewed 2017-03-02] Available from: <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-vyuzivani-metod-kvality-ve-verejne-sprave.aspx>
5. Ministerstvo vnitra. Strategický rámec rozvoje veřejné správy v České republice pro období 2014 – 2020 [online] [viewed 2017-03-02] Available from: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-v-cr-pro-obdobi-2014-2020.aspx>
6. Místní agenda 21. [online] [viewed 2017-03-02] Available from: <http://www.ma21.cz/>
7. OCHRANA, František and Milan PŮČEK. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration. 1. vyd. Praha: Kluwer, 2011, 248 s. ISBN 978-80-7357667-7.
8. PŮČEK, M. Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 104 s. ISBN 80-239-6154-3.
9. PŮČEK, Milan; KOCOUREK, Stanislav and col. Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů. 1. vyd. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2005.
10. PŮČEK, Ochrana: Chytrá veřejná správa. Kohezní politika. Vrabková: Perspektivy řízení kvality ve veřejné správě. Brno, 2013.

ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN PROMOVAREA SIGURANȚEI RUTIERE

Lilia BUIMESTRU,
lector universitar, doctorandă,
Institutul de Științe ale Educației,
șef Centru Național de Educație Rutieră

SUMMARY

The article presents the role of government in the Republic of Moldova in promoting of road safety as an aspect of sustainable development. There are shown the basic principles and actions of ensuring road safety as action of cooperation and coordination between decision factors, aimed at ensuring/ guaranteeing the safety of all road users. There are analyzed several pieces of legislation in this field, focusing on the powers/skills, monitoring/surveillance and sanctions.

Dezvoltarea durabilă sub aspect **economic** (eficiență, creștere, stabilitate), **social** (nivel de trai, echitate, dialog social, delegarea responsabilităților, protejarea patrimoniului) și de **mediu** (protejarea și conservarea resurselor naturale, evitarea poluării), care trebuie avute în vedere în egală măsură la **nivel politic**, este orientată spre **îmbunătățirea continuă a calității vieții**.

Dezvoltarea durabilă ca formă de interacțiune a naturii și societății, manifestată prin grija pentru conservarea resurselor naționale și pentru protecția mediului, a determinat aderarea țării noastre la strategiile internaționale referitoare la mediu și sănătate. Astfel, semnând Declarația Națiunilor Unite pentru Mediu și Dezvoltare de la Rio de Janeiro din 1992, Republica Moldova și-a manifestat voința și și-a asumat obligația de a se integra în procesul global orientat spre dezvoltarea durabilă. Axele prioritare ale Strategiei Uniunii Europene pentru Dezvoltarea Durabilă (2006): schimbările climatice și energia, transportul durabil, conservarea și managementul resurselor naturale, consumul și producția durabilă, sănătatea publică, incluziunea socială, demografia și migrația, sărăcia globală și provocările dezvoltării durabile au determinat Consiliul Economic Suprem de pe lângă Președintele Republicii Moldova să aprobe Strategia Națională pentru Dezvoltarea Durabilă (2000). Astfel, dezvoltarea durabilă urmărește și încearcă să găsească un cadru teoretic stabil pentru luarea deciziilor în orice situație în care se regăsește un raport de tipul om/mediu, fie că e vorba de mediul înconjurător, economic sau social.

Readucem în prim-plan siguranța rutieră ca derivată directă a *sistemului: conducător-autovehicul-drum-mediul*, ca sintagmă complexă care presupune o colaborare și o coordonare optimă între mai mulți factori, implicați direct sau indirect, pentru a asigura condiții de siguranță tuturor participanților la trafic. În contextul circulației rutiere, acest sistem dinamic, funcțional, cu raporturi reglementate prin acte legislative și normative [1, 5, 10], destinat transporturilor de mărfuri și persoane, este orientat spre performanță, prin prevenirea și reducerea numărului de accidente rutiere. [6]

Transporturile reprezintă una dintre cele mai complexe ramuri ale economiei unei țări și reprezintă un domeniu al activității economico-sociale prin intermediul căruia se realizează deplasarea în spațiu a persoanelor și bunurilor, în scopul satisfacerii necesităților materiale și spirituale ale societății. În Uniunea Europeană, „44% din transportul de mărfuri se efectuează pe cale rutieră, în comparație cu 39% pe rute maritime de scurtă distanță, 10% pe cale feroviară și 3% pe căi navigabile interioare. În ceea ce privește transportul pasagerilor, transportul rutier reprezintă 81%, comparativ cu 6% pentru transportul feroviar și 8% pentru cel aerian.” [12] În Republica Moldova „principalul operator de transport terestru de mărfuri și călători este sectorul rutier, cu 97% din

traficul de pasageri și 87% din traficul de mărfuri, urmat de căile ferate cu 3% din traficul de pasageri și 13% din traficul de mărfuri. Aproximativ 1,1 mil. de pasageri utilizează serviciile Aeroportului Chișinău și 400.000 tone de mărfuri sunt transportate prin Portul Giurgiulești". [7] Creșterea mobilității exercită presiuni puternice asupra sistemelor de transport: calitatea transportului, eficiența și siguranța acestuia, reducerea consumului de combustibil și reducerea fenomenului de poluare (a emisiunilor de CO₂), securitatea circulației rutiere și reducerea numărului de accidente.

Relațiile juridico-sociale din domeniul traficului rutier sunt reglementate de Legea nr. 131 din 07.06.2007 **privind siguranța traficului rutier** [10], sunt desemnate drepturile, obligațiile, responsabilitățile autorităților cu competențe în domeniu: Guvernul, Consiliul Național pentru Securitatea Circulației Rutiere, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Sănătății, Ministerul Educației [8], Ministerul Mediului, Ministerul Apărării, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, administrația publică locală.

Consiliul Național pentru Securitatea Circulației Rutiere [3] este instituția publică, condusă de către Primul-Ministru, care trasează politicile și coordonează activitățile de siguranță rutieră la nivel național, prin:

- *programe operaționale*, aprobate de către Guvernul Republicii Moldova, pe tip de activitate, autoritatea de implementare, sursele de finanțare și indicatorii de progres;
- *programe sectoriale*, interne pentru fiecare minister responsabil în domeniul siguranței rutiere (transporturi, interne, sănătate, educație, finanțe, justiție etc.);
- *programe raionale*, cu menirea de a trasa strategii de dezvoltare raională și planificare teritorială;
- *programe locale*, care aparțin autorităților locale.

Tradițional, siguranța rutieră este considerată o consecință nefericită a sistemului de transport, care se transformă și în problema acestui sector. Dar, costurile directe ale numărului tot mai mare de accidente rutiere sunt suportate de sectorul de sănătate, domeniul afacerilor și de către familiile celor implicați. Astfel, s-a impus cu necesitate crearea/existența unui parteneriat între toate grupurile-cheie în societate: mediul guvernamental, mediul privat, mediul nonguvernamental, axat pe interes puternic, public de promovare/îmbunătățire a siguranței rutiere.

Politica în aspectul siguranței rutiere este construită în jurul cetățenilor ca factori de acțiune, încurajați să-și asume responsabilitatea în ceea ce privește siguranța lor și a celor din jur. Scopul prioritar, sub acest aspect [5,6,11], este creșterea gradului de siguranță rutieră care să permită deplasarea sigură și ecologică a cetățenilor pe drumurile publice, promovarea principiului egalității între toți participanții la trafic. Aceștia, reprezintă veriga esențială în lanțul siguranței rutiere, manifestată prin comportamentul în trafic. Se identifică necesară educația rutieră, instruirea conducătorilor auto și aplicarea/respectarea regulilor de circulație pentru diminuarea erorilor umane și a comportamentului necorespunzător. Instruirea și acordarea permiselor de conducere [4] permite admiterea în traficul rutier a conducătorilor auto și presupune cunoștințe și abilități de a efectua manevre de condus în siguranță. Promovarea siguranței rutiere și crearea condițiilor de reducere a numărului de accidente rutiere depind de controlul aplicării/respectării legislației rutiere [9], consultărilor publice și mediatizării. Rezultate bune se obțin prin combinarea politicii de control/supraveghere cu acțiunile de informare a participanților la trafic.

Realitățile din țara noastră, orientarea spre armonizarea cu politicile siguranței rutiere la nivel comunitar (Consiliul European pentru Siguranța în Transporturi), sunt punctul de plecare sub aspect de:

- Politici de planificare, implementare și evaluare;
- Proiectare și ingineria de siguranță [7];

- Managementul și operarea organizațiilor [1];
- Informare, educație, instruire [8];
- Monitorizare, inspecție, constrângere [9,2];
- Cercetare și dezvoltare [6].

Siguranța rutieră ca abordare sistemică pune mare accent pe sistemul educațional, ca investiție pe termen mediu și lung, ca modalitate eficientă de reducere a numărului de accidente rutiere prin: implementarea programelor obligatorii de educație rutieră în școli, educația/formarea continuă a profesorilor din școli în domeniul siguranței rutiere, educația/formarea continuă a conducătorilor auto profesioniști.

Concluzii.

1. Guvernarea promovează acțiuni de securitate rutieră susținute, coerente, graduale (operaționale, sectoriale, raionale, locale), cu rolul de a contribui la formarea unui comportament rutier responsabil pentru toți participanții la trafic.

2. Competențele în domeniul securității rutiere/siguranței traficului rutier sunt clar delimitate între autorități la toate nivelurile administrative.

Perspective.

1. Organizarea serviciilor de management al traficului rutier.

2. Organizarea auditului de siguranță rutieră și pregătirea profesională a personalului de specialitate.

3. Crearea fondurilor specifice (dedicate) de siguranță rutieră.

4. Elaborarea studiilor relevante în domeniul siguranței rutiere.

„Viața și sănătatea nu pot fi niciodată schimbate cu alte beneficii în societate.” [6]

BIBLIOGRAFIE

1. Cod nr.150 din 17.07.2014 Transporturilor Rutiere în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 247-248, 15.08.2014, data intrării în vigoare: 15.09.2014.

2. Cod nr. 218 din 24.10.2008 Contravențional al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6, 16.01.2009, data intrării în vigoare: 31.05.2009, modificat prin Legea nr. 208 din 17.11.2016, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 441-451, 16.12.2016, data intrării în vigoare: 16.03.2017.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 155 din 13.02.2003 cu privire la Consiliul Național pentru Securitatea Circulației Rutiere, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 23-24, 18.02.2003.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1452 din 24.12.2007 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la permisul de conducere, organizarea și desfășurarea examenului pentru obținerea permisului de conducere și condițiile de admitere la traficul rutier. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8-10, 15.01.2008, data intrării în vigoare: 15.06.2008, cu modificările ulterioare.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 357 din 13.05.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulației rutiere. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-93, 15.05.2009, data intrării în vigoare: 15.07.2009, cu completările ulterioare.

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1214 din 27.12.2010 cu privire la aprobarea Strategiei naționale pentru siguranță rutieră. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 43-45, 25.03.2011.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 827 din 28.10.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de transport și logistică pe anii 2013-2022. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 243-247, 01.11.2013.

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 944 din 14.11.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația -2020”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 345-351, 21.11.2014.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 965 din 17.11.2014 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului automatizat de supraveghere a circulației rutiere „Controlul traficului” și modificarea Concepției Sistemului automatizat de supraveghere a circulației rutiere „Controlul Traficului”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 352-357, 28.11.2014.

10. Legea nr. 131 din 07.06.2007 privind siguranța traficului rutier, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103-106, 20.07.2007, modificată și completată prin Legea nr.109 din 19.06.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 209-216, 25.07.2014, data intrării în vigoare: 25.01.2015.

11. Legea nr. 166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-247, 30.11.2012, modificată și completată prin Legea nr. 121 din 03.07.2014, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 293-296, 03.10.2014.

12. (http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/index_ro.htm)

Recenzent: Lilia POGOLȘA, doctor habilitat, conferențiar universitar

ROLUL TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE ÎN MODERNIZAREA SISTEMULUI EDUCAȚIONAL

Eugenia CEBOTARU,
magistru, lector superior,
Academia de Administrare Publică

Natalia BUGA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The role of information technologies in educational system develops gradually and cumulatively, with extremely rapid growth rate. Nowadays, the Internet has become the main environment of information and communication, being considered a great social and technological success. Information society supposes „intensive use of information and communication technologies in all spheres of activity and human existence, with considerable economic and social impact”. Considered an essential vector of the information society and a determinant factor of globalization, the Internet becomes an international resource and an international market at the same time.

Keywords: *World Wide Web, eLearning, Information Technology, Web Technology, information society, Internet.*

Ca și în orice domeniu de activitate, obținerea unor informații relevante și actuale influențează pozitiv deciziile adoptate de către organizații, informația fiind considerată a patra resursă, mai importantă chiar decât cele clasice (munca, natura, capitalul). Informațiile ca resurse „fiind generate prin procese de cunoaștere și inovare sunt potențial nelimitate, se dezvoltă în mod progresiv și cumulativ, au o rată de creștere extrem de rapidă, ele se multiplică prin diseminare”.

Dezvoltarea tehnologiilor de transmitere și prelucrare a informației ca răspuns la creșterea rapidă a necesităților de informare a organizațiilor și indivizilor. Informația poate fi acumulată fără încetare, dar are prin excelență un caracter perisabil. Expansiunea Internetului este o consecință directă a impactului utilizării sale asupra societății, numărul utilizatorilor fiind în continuă creștere.

Internetul a devenit, prin serviciul *World Wide Web*, principalul mediu de informare și comunicare, fiind considerat un mare succes atât tehnologic cât, mai ales, social. Astfel, evoluția civilizației umane a cunoscut o nouă etapă, calitativ superioară, în care informația deține un loc primordial, cunoscută cu numele de societate informațională sau societate bazată pe informație.

Societatea informațională presupune „folosirea intensivă a tehnologiilor informatice și de comunicații în toate sferile activității și existenței umane, cu impact economic și social semnificativ”. Considerat vector esențial al societății informaționale, dar și factor determinant al globalizării, Internetul devine o resursă internațională și o piață internațională în același timp. Caracterul ireversibil al trecerii la societatea informațională este dat de intensitatea factorilor determinanți, factori a căror putere se intensifică și mai mult pe măsura instaurării noii societăți, precum și de faptul că este un proces ce a avut loc la nivel mondial [1].

Dinamica accelerată a schimbărilor sociale, dar, mai ales, profunzimea acestor schimbări, impun direcții de restructurare și a realității educaționale ce vizează alinierea obiectivelor instructiv-educative la cerințele concrete ale societății supertehnologizate. Impactul tehnologi-

ilor asupra societății umane își are originea în caracterul lor apatrid, după apariție tehnologiile având o difuzare universală.

În contextul internaționalizării organizațiilor și globalizării piețelor, progresul tehnologiilor digitale se manifestă în domeniul educațional prin:

- documentarea într-o bibliotecă virtuală răspândită în toată lumea;
 - formarea sub îndrumarea unui profesor aflat la mii de kilometri distanță;
 - calificarea profesională pentru o piață globală a forței de muncă;
 - pregătirea pentru activități la distanță bazate pe tehnologiile informatice și de comunicații
- *teleactivități*;

- îmbogățirea permanentă a propriei culturi cu elemente din alte culturi.

Dezvoltarea societății informaționale s-a concretizat, la nivel mondial prin:

- dezvoltarea infrastructurilor de comunicații;
- implementarea unor instrumente software adecvate;
- dezvoltarea componentelor hardware;
- crearea de conținut digital;
- dezvoltarea abilităților individuale în utilizarea și valorificarea informației.

Fenomenele de continuă creștere a puterii de prelucrare și de diminuare sistematică a dimensiunii și prețurilor calculatoarelor conduc la generalizarea utilizării noilor tehnologii informaționale, facilitând, astfel, accesul la informație pentru toți membrii societății.

În acest context, s-au creat premisele trecerii de la societatea informațională la *societatea cunoașterii*, sau *societatea informațională bazată pe cunoaștere*, în care omul știe să valorifice informațiile, transformându-le în bunuri intangibile, care îi vor spori potențialul de acțiune.

Cunoașterea este „*informație cu înțeles și/sau informație care acționează*” și a devenit resursa principală a economiilor avansate, fiind supusă proceselor de management.

În prezent, cunoașterea tehnologică, altfel spus cunoașterea modalităților de a produce bunuri și servicii, constituie tipul de resursă care deține două atribute esențiale: este nepuizabilă și se perfecționează continuu. Rapiditatea cu care societatea informațională se transformă într-o societate a cunoașterii este fundamentată de recunoașterea valorii bunurilor intangibile în contextul noii economii – *economia digitală*.

Indiferent de nivelul de dezvoltare socioeconomic, evoluția spre societatea cunoașterii este inevitabilă. În evoluția către societatea bazată pe cunoaștere un factor decisiv îl reprezintă pregătirea profesională, care presupune în prealabil o bună educație. În condițiile accentuării muncii în echipă, calitățile profesionale trebuie dublate, transformându-le în abilități personale, precum: echilibru, toleranță, simțul răspunderii, capacitate de comunicare etc. Beneficiul esențial al unei societăți educate rezidă în capacitatea sa de alegere a drumului către progres și bunăstare [2].

Astfel, apare evidentă necesitatea dezvoltării tehnologiilor și standardelor educaționale care să contribuie la eficientizarea procesului de învățământ.

Noile tehnologii educaționale sunt o consecință directă a noilor tehnologii IT&C (tehnologii Web, multimedia, tehnologii de comunicație). Mijloacele didactice s-au diversificat de-a lungul timpului: de la suportul de curs tipărit, la programele de învățare prin televizor (transmisiune directă sau înregistrare video), la informații multimedia interactive în timp real prin intermediul Internet-ului. Metoda didactică impusă de societatea informațională este *instruirea asistată de calculator* care valorifică principiile instruirii programate în contextul noilor tehnologii informatice și de comunicații.

Avantajele utilizării noilor tehnologii în educație sunt multiple. Pot fi enumerate: reducerea consumului de timp, posibilitatea adaptării programelor personale de educație, posibilitatea

acomodării rapide cu schimbările și noile cunoștințe din diverse domenii, posibilități extinse de educație interdisciplinară și, nu în ultimul rând, reducerea esențială a costurilor educației continue.

În fața unei avalanșe de cunoștințe și a unei dispersii tot mai accentuate a calificărilor și domeniilor de activitate, din ce în ce mai specializate, dar și mai interconectate, orice individ trebuie să fie pregătit pentru un stil de viață bazat pe învățarea continuă. Sistemele educaționale actuale - învățământ formal, învățare la locul de muncă sau altă formă de educație continuă - se diferențiază de cele tradiționale printr-o serie de principii, dintre care cele mai importante sunt:

- acordă o importanță prioritară educației față de instrucție;
- obiectivul principal devine dezvoltarea personalității și a capacităților;
- este axat pe activitatea instruitului;
- deplasează accentul dinspre predare spre învățare;
- instruitul devine obiect și subiect al procesului educativ;
- adoptă metode active, participative;
- încurajează noi educații în concordanță cu evoluția societății;
- acordă importanță procesului (și nu produsului);
- promovează munca independentă, inventivitatea, creativitatea;
- stimulează efortul de autocontrol, de autoevaluare și autoreglare;
- îmbină armonios învățarea individuală cu cea socială;
- rezervă profesorului rolul de manager-mentor al instruitului;
- restructurează conținutul în module ce permit selectarea cunoștințelor relevante, din mai multe discipline, referitoare la un anumit subiect;
- stimulează cooperarea și dialogul, integrând medii colaborative;
- dezvoltă autonomia și flexibilitatea cursanților.

În condițiile dezvoltării exponențiale a sistemului informatic global și reflectării digitale a societății în mediul Internet, domeniul educațional devine o extensiune a spațiului economic real, în care:

- procesele de muncă vor îngloba oportunități de învățare;
- cursanții vor participa la propria lor formare, renunțând la a recepționa pasiv experiențe de învățare [3].

Oportunitățile și posibilitățile de utilizare a noilor tehnologii în educație sunt: creșterea capacității de prelucrare și stocare a datelor, reducerea semnificativă a dimensiunii echipamentelor, precum și apariția interfețelor prietenoase de interacțiune cu utilizatorul cresc gradul de utilizare a calculatoarelor în toate domeniile de activitate. Noile tehnologii ale informației și comunicațiilor se pretează la nenumărate tipuri de utilizări în instruire, în beneficiul direct sau indirect al cursanților.

Cele mai utilizate resurse IT pentru activitățile de predare-învățare sunt *produsele software educaționale*, aplicații ce conțin o strategie didactică și care se adresează direct celor ce învață ajutându-i să-și însușească informații sau să dobândească competențe prin demonstrații, exemple, explicații, simulări.

Un alt tip de resursă pentru activitatea didactică îl constituie *cărțile electronice (eBook)* pentru care se anunță un progres semnificativ având în vedere costurile de producție reduse comparativ cu cărțile tipărite, dar, mai ales, reducerea consumului de hârtie și, în consecință, protejarea mediului înconjurător. Alături de produse software educaționale și cărți electronice, în procesul instructiv-educativ o influență informațională importantă îl au *aplicațiile multimedia educative*, precum enciclopediile, dicționarele multimedia sau diversele tipuri de atlase [4].

Interconectarea calculatoarelor a avut drept consecințe majore în domeniul educației posi-

bilitatea comunicării și utilizarea în comun a resurselor, ceea ce, prin acutizarea necesității educației permanente, a condus la dezvoltarea unor *sisteme de instruire bazată pe Web*, referite și prin sintagma platforme de e-Learning.

Evoluția acestor platforme este consecința creșterii continue a capacităților și flexibilității noilor tehnologii informatice cu aplicabilitate în situațiile educative, dublată de o continuă descreștere în cost a echipamentelor. Modalitatea optimă de prezentare a conținuturilor, încurajarea unui demers activ și învățarea colaborativă oferă un plus de calitate, crescând flexibilitatea sistemelor educaționale în conformitate cu fiecare etapă a ciclului de învățare și cu particularitățile acesteia.

Utilizarea noilor tehnologii în educație necesită din partea cadrelor didactice un ansamblu de cunoștințe, aptitudini și atitudini care să le permită utilizarea și valorificarea noilor tehnologii în activitatea didactică. În alți termeni, este necesară formarea unei anumite culturi informatice, înțeleasă nu numai ca o cunoaștere și competențe de specialitate, ci și ca o nouă orientare și raportare la realitate. Profesorii trebuie să aibă capacitatea de a identifica atât situațiile pedagogice cât și soluțiile informatice adecvate, cu efecte benefice pentru educație și formare.

În acest context, putem să concluzionăm faptul că în domeniul educațional, este frecvent conștientizată nevoia de informare și de comunicare, învățarea prin colaborare își face simțită prezența din ce în ce mai des, iar comunitățile de interese joacă un rol foarte important în evoluția strategică a sistemelor de învățământ.

BIBLIOGRAFIE

1. ROSCA, Ion Gh. Informatica instruirii, București: Economica, 2002.
2. www.biblioteca.ase.ro, (accesat la 27.03.2017).
3. <http://www.molddata.md>, (accesat 30.03.2017).
4. <http://www.egov.md>, portalul Centrului de Guvernare Electronică (accesat la 15.03.2017).

SECURITATEA SISTEMEOUR INFORMATICE ÎN CADRUL UNEI ORGANIZAȚII

Oleg CHIRILENCO,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In recent years, the information society is becoming more dependent on information and communication technology and is extremely vulnerable to cyber-attacks which may affect its functioning. The attackers are more professional than before and today cyber-attacks are sponsored from non-state actors but also include state actors. Cyber-attacks can be used as a means of political and economic pressure and as an instrument of influence alongside the traditional means of military force.

Therefore, during last few years, it has significantly increased the necessity of complex and effective approaches to the process of ensuring national cyber space security, including protection of national critical infrastructure, personal data, information qualified as state secret, combating cyber-crime, by developing and implementing concepts, regulations, techniques, procedures and policies inside all relevant institutions, including private and public sectors.

Keywords: *anti-spyware software* - is a type of program designed to prevent and detect unwanted spyware program installations and to remove those programs if installed; *critical infrastructure* - a term used by governments to describe assets that are essential for the functioning of a society and economy; *cyber attack* – offensive or defensive operation that is reasonable expected to cause injury or death to persons or damage or destruction to objects; *cyber-security* - refers to the safeguards and actions that can be used to protect the cyber domain from those threats that are may harm networks and information infrastructure; *Information classification* - defines categories of information; *malware*- software designed to undermine the security of a system; *security awareness training* - provides employees on clear directions on security policies and practices; *security Policy* - provide the framework for security actions, should be driven from the top with executive sign-off.

Elemente generale privind securitatea sistemelor informatice. Securitatea sistemelor informatice devine problema principală cu care se confruntă toate organizațiile. Infracțiunile semnalate atât din cadrul instituțiilor statului cât și din domeniul privat sunt în continuă creștere. De aceea, astăzi mediile de afaceri dependente de tehnologia informației cer ca angajații să cunoască importanța protejării resurselor companiei. Și totuși, când se vorbește despre securitatea sistemelor informatice, în multe organizații există un decalaj între conștientizarea nevoilor de securitate și respectarea măsurilor de securitate. Acest fapt se explică prin înseși concepțiile greșite asupra procesului de asigurare a securității informaționale, care pot rezulta în implementarea unor soluții ineficiente.

Securitatea sistemului informațional trebuie să fie o *responsabilitate asumată de către structurile de conducere* ale oricărei organizații din mediul privat sau public. Ele vor asigura o direcție clară pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite prin politica de securitate, având în vedere următoarele elemente: aprobarea politicii de securitate și stabilirea de responsabilități, monitorizarea schimbărilor semnificative de expunere a sistemului informatic la amenințări majore, revizuirea și monitorizarea incidentelor de securitate, justificarea și aprobarea măsurilor de sporire a securității informațiilor.

Informațiile critice sau sensibile trebuie să fie păstrate în locuri sigure, protejate într-un *perimetru de securitate adecvat*, cu bariere de securitate corespunzătoare și controale de acces. Acestea vor fi protejate fizic împotriva accesului neautorizat, deteriorare și interferențe. Protecția oferită va fi proporțională cu riscurile identificate.

Echipamentele de comunicații și informatică trebuie să fie protejate fizic împotriva amenințărilor de securitate și de pericolele de mediu. Pentru o funcționare în condiții sigure, sistemul informatic trebuie utilizat într-un mediu sigur, instalat și administrat conform metodelor ce asigură un nivel corespunzător de securitate.

Securitatea personalului face referire la modul de selecție și instruire a personalului autorizat care are acces și operează sisteme informatice.

O primă metodă de atac cu scopul de a se infiltra în rețeaua unei organizații o reprezintă utilizarea eronată a *privilegiilor de administrare*, de aceea este foarte important modul de gestionare a conturilor de utilizator cu privilegii extinse pe stațiile de lucru.

Unele organizații nu identifică și separă *datele sensibile* de cele mai puțin sensibile sau disponibile public în rețelele interne. În multe medii, utilizatorii interni au acces la toate sau la majoritatea informațiilor din rețea. Odată ce atacatorul a penetrat o astfel de rețea, pot găsi și transmite în exterior informații importante, fără eforturi considerabile.

Este vital ca fiecare organizație în parte să înțeleagă care sunt informațiile sale critice și sensibile, unde sunt situate și cine are nevoie să le acceseze. Pentru a ajunge la *nivelurile de clasificare*, se va elabora schema de clasificare a informațiilor la nivelul întregii organizații. Deci informațiile vor fi clasificare, cel puțin, pe două niveluri: informații publice (neclasificate) și private (clasificate).

Sistemul trebuie să fie capabil să detecteze toate încercările de acces fără privilegii corespunzătoare și să aibă capacități de alertare.

Atacatorii descoperă frecvent și exploatează *conturi de utilizator legitime* dar nefolosite pentru a simula utilizatorii legitimi, făcând, astfel, dificilă depistarea atacului de către sistemul de securitate al rețelei. Sunt des întâlnite cazurile în care conturile de utilizator ale angajaților care nu mai sunt parte componentă a organizației rămân active. Mai mult, actualii angajați răuvoitori sau foști angajați au accesat conturile vechi și mult după expirarea contractului, utilizând accesul la sistemele organizației și la datele sensibile în scopuri neautorizate.

Fiecare organizație care se crede pregătită să identifice și să reacționeze eficient în fața atacurilor este datoare în fața angajaților să observe deficiențele în *cunoștințe și expertiză* și să susțină acoperirea acestora prin exercițiu și instruire. Strâns legată de politici și conștientizare este și activitatea de instruire a personalului.

Configurațiile implicite sunt adesea orientate pentru a ușura exploatarea, utilizarea sistemelor informaționale, nefiind însă securizate și lăsând servicii inutile exploatabile. Prin tehnici de atac se încearcă exploatarea atât a serviciilor accesibile prin rețea, cât și a aplicațiilor clienților.

Măsurile de protecție împotriva acestor tehnici de atac includ achiziția de componente pentru sisteme și rețea cu configurații de securitate deja implementate, instalarea sistemelor preconfigurate pentru securitate, actualizarea configurațiilor periodic și urmărirea acestora în cadrul unui sistem de management al configurațiilor.

Atacatorii profită de o practică des întâlnită în *configurarea nivelului de securitate pe anumite echipamente de rețea*: utilizatorii solicită excepții temporare din considerente specifice, de business, aceste excepții sunt aplicate, dar nu și îndepărtate imediat ce necesitatea de business dispăre. În unele situații și mai grave, riscul de securitate al unei astfel de excepții nu este nici analizat corespunzător, nici evaluat din punctul de vedere al necesității.

Soft-ul malițios constituie un aspect periculos al amenințărilor din mediul Internet, care

vizează utilizatorii finali și organizațiile prin intermediul navigării, atașamentelor e-mail, dispozitivelor mobile etc. Codul malițios poate să interacționeze cu conținutul sistemului, să captureze date sensibile și să se răspândească la alte sisteme. *Malware*-ul modern urmărește să evite detectarea bazată pe semnături și cea comportamentală și poate dezactiva instrumentele antivirus care rulează pe sistemul-țintă. Soft-ul *antivirus* și *antispyware*, denumite colectiv ca instrumente *antimalware*, ajută la apărarea împotriva acestor amenințări prin încercarea de a detecta și bloca executarea acestora.

Pentru creșterea nivelului de siguranță pentru sistemele protejate, cât și pentru sistemele care nu sunt acoperite de soluțiile de management ale organizațiilor, se folosesc tehnologiile de control al accesului în rețea prin intermediul cărora sunt testate echipamentele din punct de vedere al conformității cu politicile de securitate înainte de a permite accesul în rețea.

În absența unor măsuri eficiente de securitate implementate pentru *rețelele fără fir*, se pot iniția atacuri care vizează în principal furtul de date importante pentru orice tip de organizație. Deoarece rețelele fără fir nu necesită conexiuni fizice directe, echipamentele wireless (fără fir) oferă atacatorilor posibilitate pentru obținerea accesului în mediul-țintă. Tehnicile de atac dezvoltate pot fi inițiate din exterior, evitându-se perimetrele de securitate ale organizațiilor.

Măsurile de securitate, chiar bine implementate la nivelul sistemelor informatice, pot fi ignorate în *rețele concepute deficitar*. Fără o arhitectură de rețea bine planificată și implementată în mod corespunzător, atacatorii pot ocoli măsurile de securitate, pătrunzând în rețea, obținând acces către sistemele-țintă.

Atacurile pot fi lansate și prin intermediul *serviciilor de rețea accesibile de la distanță* care sunt vulnerabile în fața exploatărilor. Exemple comune includ servere web configurate neadecvat, servere de e-mail, servicii de fișiere și imprimare, servere DNS instalate în mod prestabilit pe o varietate de echipamente, de multe ori fără a se ține cont de nevoia de business pentru serviciile oferite.

Tehnicile de atac lansate de grupurile criminale uzează de punctele slabe din configurarea sau arhitectura perimetrului, a sistemelor de rețea și a echipamentelor client pentru a obține acces inițial în interiorul organizației. Odată obținut accesul, atacatorii vor pătrunde în interiorul rețelei în vederea furtului de informații ori de a stabili o bază pentru atacuri ulterioare împotriva sistemelor-gazdă interne. Asigurarea unui mediu de securitate adecvat începe chiar de la *accesul fizic* în clădirile/spațiile/locațiile care trebuie protejate. Pentru eficientizarea sistemelor de pază și apărare împotriva pătrunderii neautorizate, măsurile de securitate fizică ar trebui cuprinse într-un Plan de securitate fizică.

Vulnerabilități și amenințări asociate sistemelor informatice. Orice sistem informatic, oricât de performant ar fi, prezintă inevitabil vulnerabilități de tip: *hardware*, *software*, ale mediului de stocare, ale mediului de comunicație; umane și fizice.

Amenințările reprezintă orice pericol potențial la care este expus un sistem constând în: acces neautorizat, alterări sau distrugerea datelor, *software*-ului, resurselor hard sau de comunicație etc. Amenințările exprimă frecvența producerii unor evenimente adverse potențiale, în timp ce riscurile exprimă probabilitatea producerii amenințărilor. Principalele surse de amenințare sunt: amenințările naturale (inundațiile, cutremurele de pământ, alunecările de teren, avalanșele) și amenințările umane (evenimente care sunt provocate/cauzate de ființe umane).

Politica de securitate. Obiectivul politicii de securitate este să ofere managementului instituției sprijinul necesar asigurării securității informațiilor din cadrul organizației.

Conducerea oricărei instituții trebuie să ofere suportul necesar prin elaborarea unui document intitulat *Politica de Securitate*, document care trebuie adus la cunoștință tuturor angajaților.

Fără un astfel de document există riscul ca rolurile și responsabilitățile la asigurarea securității informaționale să fie înțelese greșit. Absența unui astfel de document și neaducerea la cunoștința angajaților a politicii de securitate a organizației induce de cele mai multe ori o stare de superficialitate în tratarea acestor aspecte. Prin politica de securitate a organizației se va garanta continuitatea de business organizației și se va asigura protecția informațiilor critice.

Aspecte ale securității. Soluționarea problemelor privind securitatea constă în implementarea unui sistem de securitate. Introducerea mecanismelor de protecție nu garantează eliminarea completă a riscurilor, dar poate să-i reducă la un nivel acceptabil. Un mediu de afaceri securizat trebuie să trateze următoarele aspecte:

- identificarea - procese și proceduri necesare pentru stabilirea unei identități unice pentru un utilizator sau o entitate. Identificarea permite înregistrarea tuturor operațiunilor și previne accesul neautorizat;

- autentificarea - procedura pentru verificarea identității entității care solicită acces la un sistem, procesul prin care sistemul validează informațiile de conectare oferite de entitatea utilizatoare;

- controlul accesului - determină ce anume poate face o anumită entitate autenticată în sistem;

- securitatea informațiilor stabilește nivelul de securitate necesar pentru o anumită resursă informațională, de exemplu, secrete comerciale sau orice alt tip de informație care necesită protecția împotriva accesului neautorizat;

- securitatea personalului - un privilegiu acordat unui utilizator de a realiza anumite operații care au legătură cu securitatea sistemului său de a putea utiliza comenzi sau a realiza funcții care, în mod obișnuit, sunt interzise altor categorii de utilizatori. Privilegiile trebuie controlate foarte strict, iar acțiunile celor care au aceste privilegii trebuie monitorizate permanent. Responsabilitatea este strâns legată de măsurile de securitate impuse utilizatorilor sistemului, care vor fi răspunzători pentru acțiunile întreprinse după conectarea la sistem;

- securitatea comunicațiilor - măsurile necesare care trebuie aplicate echipamentelor și legăturilor de comunicații pentru a asigura protecția informației;

- auditul de securitate – analiza înregistrărilor activităților executate, pentru a determina dacă sistemul de protecție este în concordanță cu politicile și procedurile de securitate. Scopul unui audit este de a identifica vulnerabilitățile legate de securitate sau de eșecurile care pot fi corectate sau controlate;

- managementul configurației și documentarea privind securitatea - procedurile și controalele care trebuie să fie implementate pentru a se gestiona toate intervențiile și modificările asupra sistemului; este vitală pentru menținerea unui anumit sistem de securitate operațional și eficient.

În paralel cu politica proprie de securitate, fiecare organizație stabilește, pentru sistemele informatice și de comunicații, cerințele de securitate specifice, având în vedere toate aspectele securității.

Concluzii. Nu există o organizație protejată în proporție de 100%. Organizațiile nu trebuie să lucreze doar cu partenerii lor de afaceri pentru a înțelege și îmbunătăți politicile de securitate; ele trebuie să implice factorii de legiferare, autoritățile de reglementare și agențiile de resort, să fie dispuse să facă schimb de informații sensibile pentru a răspunde la provocarea globală privind securitatea sistemelor informatice.

Asigurarea securității informatice nu este o provocare numai pur tehnologică, ci este, în același timp, o chestiune dependentă de comportamentul uman și de cunoștințele cu privire la amenințări și remedii.

În materie de securitate nu trebuie să fim optimiști. Trebuie să presupunem că adversarii dețin mijloace performante, experiență și cunoștințe temeinice asupra domeniului, sunt motivați. Obiectivitatea este, de asemenea, esențială. Întotdeauna, sistemul de securitate dezvoltat va fi în strânsă legătură cu natura și valoarea bunurilor cărora le asigură protecția.

BIBLIOGRAFIE

1. CANAVAN, John E.; Fundamentals of Network Security; ARTECH HOUSE, 2001.
2. CANTARAGIU, Ștefan, GHERASIM, Zenovic, TUȚĂ, Dan, Managementul inițiativelor destinate e-Defence, în „Revista ACTTM”, anul III, nr. 4/2000.
3. ISO/IEC 27001 - Tehnologia informației. Tehnici de securitate. Sisteme de management al securității informației. Cerințe.
4. LEIDIGH, Christopher; Fundamental Principles of Network Security, American Power Conversion, 2005.

REGLEMENTAREA JURIDICĂ A SEMNĂTURII ELECTRONICE ȘI IMPACTUL ASUPRA TERORISMULUI CIBERNETIC MONDIAL

Alexandru MÎȚU,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The primordial idea of work is influenced the increase in the number of cyber-terrorist acts in last period and magnitude of electronic signature, global and in our country. In research, it is recommended legislative norms on implementation in practice, which allows collaborating more effectively with international treaties for more stringent laws to focus identification cyber-terrorist classification and good for adequate sanctioning and research, effects, forms of cybercrime version to national and international level.

Keywords: *legislation, electronic signature, cyber-terrorism, criminal liability.*

Fie că este vorba despre un document juridic sau despre un proiect de lege, semnătura transmite un mesaj către lume, prin care sunteți de acord cu anumiți termeni și condiții. Regulamentele privind semnăturile electronice au început să iasă la suprafață în Statele Unite ale Americii (SUA) la mijlocul anilor 1990. Până în 1996, mai multe state au început să ia act de necesitatea unei reglementări a semnăturii electronice și a început adoptarea legislației pentru a aborda problema. Acest lucru de tracțiune în cele din urmă a câștigat la nivel național, ceea ce a condus la trecerea semnăturilor electronice la nivel global. Întrucât subiectul tratat este unul actual, cu implicații preponderent aplicative, a fost utilă metoda observației și metoda comparației care permit aprecierea obiectivă și imparțială a conceptului de semnătură electronică și a terorismului cibernetic mondial din țară și de peste hotare pe baza legislației naționale și internaționale.

Ideea primordială a lucrării este influențată, în primul rând, de actualitatea temei, de creșterea numărului de acte teroriste în domeniul cibernetic în ultima perioadă pe plan global și amploarea semnăturii electronice ce o ia în societatea noastră. Pe marginea cercetărilor efectuate, se recomandă normele legislative cu privire la implementarea în practică, ceea ce va permite colaborarea mai eficace cu tratatele internaționale din acest domeniu la care Republica Moldova (RM) este parte, spre identificarea actelor de terorism cibernetic, clasificarea și sancționarea lor mai adecvată, cât și cercetarea în continuare a cauzelor, efectelor, formelor mereu în schimbare ale infracțiunilor cibernetice la nivel național și internațional.

Autorii V. Sîli, V. Armașu ș. a. au definit analitic că terorismul se distinge printr-un grad sporit de pericol, prezentând o amenințare complexă și persistentă la adresa majorității domeniilor sociale din stat, în prezent extinzându-se atât la nivel regional, cât și la nivel internațional. [13, p. 2]

În anul 2000, a fost adoptat „Electronic Signatures in Global and National Commerce” (ESIGN) pentru a asigura efectul de valabilitate și legalitate a contractelor încheiate pe cale electronică. Ambiele au fost adoptate pentru a asigura validitatea contractelor electronice și a semnăturilor electronice. În timp ce se învârt, în principal, în jurul valorii de ESIGN, contractele în cadrul comerțului extern și interstatal, „Uniform Electronic Transactions Act” (UETA) se concentrează exclusiv pe contractele electronice legate „de afaceri, comerciale, și probleme guvernamentale”. Obiectivul ambelor acte este acela de a se asigura ca tranzacțiile pe piața electronică

să fie executorii în același mod ca și operațiunile pe suport de hârtie. Toate statele recunosc semnificația juridică a unei semnături electronice, fie prin intermediul UETA, ESIGN sau al unei legislații adoptate de stat, sunt necesare următoarele patru cerințe majore: *intenția* de a semna, *consimțământul* de a face în mod electronic, *asocierea de semnare cu Record*, *rezultatele de retenție*. [5]

În condițiile globalizării economice, semnătura electronică devine un element indispensabil al mediului de afaceri modern și administrării electronice de stat. [6] *Semnătură electronică* – date în formă electronică, care sunt atașate la sau logic asociate cu alte date în formă electronică și care sunt utilizate ca metodă de autentificare [10, art. 2]. *Semnătura electronică simplă* este semnătura electronică utilizată ca metodă de autentificare, fără a face trimitere exclusiv la semnatar. *Semnătura electronică avansată necalificată* este o semnătură electronică ce îndeplinește următoarele cerințe: face trimitere exclusiv la semnatar; permite identificarea semnatarului; este creată prin mijloace controlate exclusiv de semnatar și este legată de datele la care se raportează, astfel încât orice modificare ulterioară a acestor date poate fi detectată. *Semnătura electronică avansată calificată* este o semnătură electronică care îndeplinește toate cerințele semnăturii electronice avansate necalificate și, suplimentar, se bazează pe un certificat calificat al cheii publice emis de un prestator de servicii de certificare acreditat în domeniul aplicării semnăturii electronice avansate calificate; este creată prin intermediul dispozitivului securizat de creare a semnăturii electronice și se verifică securizat cu ajutorul dispozitivului de verificare a semnăturii electronice și/sau al produsului asociat semnăturii electronice, care dispun de confirmarea corespunderii cu cerințele prevăzute de prezenta lege. [10, art. 4, alin. (2)-(4)] Nu se admite utilizarea semnăturii electronice simple și a semnăturii electronice avansate necalificate pentru: semnarea documentelor electronice ce conțin informație atribuită la secretul de stat; semnarea documentelor electronice în raporturile juridice ale persoanelor juridice de drept public cu persoanele fizice și cu persoanele juridice de drept privat [10, art. 11], *respectiv legea în vigoare oferă tacit posibilitatea utilizării semnăturii electronice avansate calificate ce se atribuie la secretul de stat*. *Secret de stat* – informații protejate de stat în domeniul apărării naționale, economiei, științei și tehnicii, relațiilor externe, securității statului, asigurării ordinii de drept și activității autorităților publice, a căror divulgare neautorizată sau pierdere este de natură să aducă atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova. [8]

Internetul este vulnerabil la atacuri care ar putea compromite serios securitatea statului. Semnătura digitală nu ne poate oferi siguranța deplină atunci când apelăm la o rețea de calculatoare pentru a comunica, lucra și interacționa. Aceste atacuri ar putea consta în: spionarea traficului pe anumite site-uri; spargerea de parole; modificarea unor baze de date; trecerea drept o altă persoană; negarea participării la o tranzacție după ce aceasta a fost deja încheiată.

Marii actori din cadrul relațiilor internaționale au acționat în consecință, dându-și seama de faptul că accentul, în materie de securitate, nu mai este pus pe latura militară și că marile amenințări la adresa securității vin din sectorul informatic și economic. John Arquilla și David Ronfeldt (*R.A.N.D. Corporation*) definesc terorismul cibernetic ca fiind o nouă formă de conflict de joasă intensitate, purtat de două entități, asemănătoare terorismului internațional clasic, gherilelor și luptelor dintre contrabandiștii diferitelor carteli de droguri [3, p. 133]. *Terorismul cibernetic* - utilizarea intenționată sau amenințarea utilizării informațiilor electronice, sisteme pentru săvârșirea de acte teroriste inspirate de anumite motive (de exemplu, politică, ideologică sau religioasă) cu scopul de a provoca decesul sau vătămarea corporală gravă, pagube materiale serioase, de a crea o stare de teamă, constrânge un guvern sau o organizație internațională să facă sau să se abțină de la a face orice act. Sectoare ale infrastructurii sunt potențial vulnerabile la atacuri *Cyber-terrorism*: informații de energie, tehnologii de comunicații, apă, financiar public,

de sănătate alimentară, ordinea juridică, siguranța civilă, spațiu de transport, de administrare, de cercetare chimice, nucleare și industrie. [4]

Caracterul specific acestei forme de agresiune ar consta în faptul că nu implică costuri ridicate, acțiunea poate fi declanșată foarte rapid, localizarea agresorilor este destul de dificil de realizat și, nu în ultimul rând, aria de acțiune este foarte întinsă, rețelele informatice și în special Internet-ul neținând cont de granițele teritoriale ale unui stat. Elementele vizate de către „*cyber-insurgenți*” sunt de cele mai multe ori infrastructurile naționale sau transnaționale ce posedă conexiuni cu ceea ce unii specialiști numesc „*cyberspațiu*”. Poate cel mai important aspect, atunci când vorbim despre terorismul cibernetic, este cel referitor la faptul că un stat mai dezvoltat din punct de vedere tehnologic este și mult mai vulnerabil la o astfel de amenințare asimetrică, lucru deosebit de însemnat, în special dacă ne raportăm la această eră a globalizării în care trăim. Gândiți-vă ce s-ar întâmpla dacă economia unei țări precum SUA, economie ce este dependentă de tranzacțiile electronice, ar fi afectată de un atac cibernetic major. Cu siguranță că blocajul economic, care este aproape inevitabil în contextul unui astfel de incident, va afecta nu doar sistemul economic al SUA, ci și pe cel global. Cyberinsurgenții folosesc o gamă largă de *arme* pentru a destabiliza și chiar distruge sistemele informatice, cele mai utilizate fiind următoarele: *virusi; caii troieni; viermii; deschideri capcană; bruiajul electronic* [7, p. 220]. Forme high-tech de comitere a infracțiunilor informatice: „Phishing”, „atacuri botnet”, „piraterie digitală”, „Hacking” răspândire a virusilor, atacurile grupărilor criminale asupra infrastructurii informaționale. Consecințele grave ale acestui fapt [12, p. 17] se răsfrâng negativ și asupra securității statului [2, p. 29] printr-o utilizare frecventă de către criminali a celor mai moderne arme și inovații tehnice, prin amestecul tot mai intens în activitatea organelor de urmărire penală [11, p. 15]. *Măsurile de securitate* – folosirea unor proceduri, dispozitive sau programe informatice specializate cu ajutorul cărora accesul la un sistem informatic este restricționat sau interzis pentru anumite categorii de utilizatori [9].

Răspunderea penală prevăzută în Codul Penal (CP) al Republicii Moldova prevede expres la articolul (art.) 2604 privind producerea, importul, comercializarea sau punerea la dispoziție, sub orice altă formă, în mod ilegal, a unei parole, a unui cod de acces sau a unor date similare care permit accesul total sau parțial la un sistem informatic în scopul săvârșirii uneia dintre infracțiunile prevăzute la art. 237, 259, 2601–2603, 2605 și 2606, dacă aceste acțiuni au cauzat daune în proporții mari, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 850 la 1350 unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 5 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 2000 la 4000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate [1, art. 2604, alin. (1)], *respectiv la alineatul (alin.) (2) sunt prevăzute circumstanțele agravante ale infracțiunii, dar nu este specificat scopul de terorism cibernetic și nici în cazurile infracțiunilor prevăzute în Capitolul XIII al prezentului cod unde se găsește și norma juridico-penală a actului terorist*. Falsul informatic conform CP al RM prevede expres la art. 2605: introducerea, modificarea sau ștergerea ilegală a datelor informatice ori restricționarea ilegală a accesului la aceste date, rezultând date necorespunzătoare adevărului, în scopul de a fi utilizate în vederea producerii unei consecințe juridice se pedepsesc cu amendă în mărime de la 1350 la 1850 unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 5 ani [1, art. 2605], *respectiv, în vederea producerii unei consecințe juridice atribuite la secretul de stat nu este prevăzută și nici nu sunt prevăzute circumstanțele agravante ale infracțiunii*.

Din cauza faptului că *cyberspațiul* este un areal foarte greu de delimitat și de controlat, este aproape imposibil de prevăzut un astfel de fenomen. Singura opțiune pentru a ține în frâu, într-o oarecare măsură, aceste atacuri, este ca guvernele să eficientizeze cooperarea la nivel internațional pentru a dezvolta și implementa instrumente cât mai viabile pentru a contracara, măcar parțial, acest fenomen. Aproape toate sectoarele vieții contemporane au devenit din ce în ce mai dependente de inovația tehnologică, iar dacă latura informatică este afectată, „*efectul de*

domino", în ceea ce privește componentele ce se subsumează sectorului informatic, iar prin metoda semnăturii electronice ar putea fi încă un element prin care s-ar putea interveni ilicit pentru scopuri teroriste. Cyberterorismul folosește un alt mecanism decât explozibilul sau armamentul convențional, scopul vizat fiind similar.

Având în vedere acoperirea limitată a instrumentelor juridice existente la nivel regional există o necesitate pentru a armoniza legislația privind criminalitatea informatică. *Aplicarea legii* depinde de disponibilitatea unor instrumente de investigare cum ar fi software-ul de baze de date. *Consolidarea capacităților* - infracțiunile electronice, o problemă nu numai pentru țările în curs de dezvoltare, dar, de asemenea, pentru țările dezvoltate. Este important să se asigure instruirea națională a ofițerilor de aplicare a legii, procurori și judecători, a specialiștilor din sfera tehnologiilor informaționale pentru pregătirea cadrelor în vederea curmării și depistării actelor ilicite, precum și pentru efectuarea expertizelor cibernetice calificate internațional.

Recomandări de colaborare cu: Comisia Națiunilor Unite privind Prevenirea Crimelor și Justiția Penală, Rezoluția privind criminalitatea informatică (Viena, 12-19 mai 2010); Congresul Organizației Națiunilor Unite pentru Prevenirea Crimelor și Justiție Penală, Rezoluția pe Cybercrime (Brazilia, 12-19 aprilie 2010); Organizația Națiunilor Unite de combatere a terorismului, Sarcina de punere în aplicare, Raport de forță „Cu privire la utilizarea internetului pentru scopuri teroriste” (New-York, februarie 2009); Uniunea Internațională a Telecomunicațiilor Ordinea de zi privind „Global Cybersecurity” (Geneva, din 16 noiembrie 2007); Proiectul Internațional de Telecomunicație, setul de instrumente al Uniunii pentru o legislație privind criminalitatea informatică (Geneva, 2007).

Recomandări legislative: Legea privind semnătura electronică și documentul electronic la art. 11 oferă tacit posibilitatea utilizării semnăturii electronice avansate calificate ce se atribuie la secretul de stat. În sensul dat, sistemul biometric ar fi benefic să se utilizeze adăugător și obligatoriu prin includerea maximală a indicilor identificatorii și să se indice expres în norma legislativă în vigoare, prin consolidarea Legii cu privire la înregistrarea dactiloscopică de stat art. 10, alin. (1), p. 1.

Recomandări juridico-penale: în cazul art. 2604 CP al RM ar fi benefic includerea alin. (3) și anume prevederea scopului terorist, stabilind o sancțiune relativ determinată cu închisoarea. În cazul art. 2605 CP al RM ar fi benefică includerea circumstanțelor agravante în vederea producerii unei consecințe juridice ilicite atribuite la secretul de stat, stabilind o sancțiune relativ determinată cu închisoarea, pentru ca persoanele responsabile nevinovate să nu cadă sub incidența art. 345 CP al RM (pierderea documentelor ce conțin secrete de stat). În cazurile săvârșirii infracțiunilor de mai sus, de persoane juridice, sancțiunea să fie aplicată cu amendă pentru ambele infracțiuni în parte (art. 2604, 2605) a CP al RM.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul penal al Republicii Moldova din 18.04.2002. Publicat: 14.04.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72-74, art. 2604, alin. (1); art. 2605.
2. CLIMENCO, V., „Combaterea criminalității și corupției nu admite amânare: aspecte sociologice”, Rev. naț. de dr., 2003, nr. 6, p. 29.
3. ARĂDĂVOAICE, Gh., NAGHI, G., NIȚĂ, D., „Sfârșitul Terorismului?”, Editura ANTET, București, 2009, p. 133.
4. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/EGM_cybercrime_2011/Presentations/Russia_1_Cybercrime_EGMJan2011.pdf, accesat la 15.03.2017.
5. <http://corporate.findlaw.com/business-operations/electronic-signature-legislation.html#sthash.OVUd2DxE.dpuf>, accesat la 12.03.2017.

6. <http://www.cts.md/ro/servicii/semnatura-electronica>, accesat la 14.03.2017.
7. JAMES, F. Dunnigan, „Noua amenințare mondială – cyberterorismul”, Editura Curtea Veche, București, 2010, p. 220.
8. Legea nr. 245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat, Publicată: 27.02.2009, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 45-46.
9. Legea nr. 20 din 03.02.2009 privind prevenirea și combaterea criminalității informatice Publicată: 26.01.2010. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 11-12, art. 2.
10. Legea nr. 91 din 29.05.2014 privind semnătura electronică și documentul electronic. Publicată: 04.07.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 174-177, art. 2; art. 4, alin. (2)-(4); art. 11.
11. PITULESCU, I., „Al treilea război mondial, crima organizată”, Editura Națională, București, 1996, p.15.
12. URSU, V., „Metodele juridico-penale de luptă cu criminalitatea organizată”./Rev. naț. de dr., 2003, nr. 7, p.17.
13. V. SÎLI, V. ARMAȘU, A. DONCIU, R. PLEȘCA, A. MARDARI, A. SÎRCU, „Infrațiuni cu caracter terorist, infrațiuni conexe terorismului și unele Infrațiuni cu caracter de terorizare”, red. resp. și coord. de ed.: Vitalie Sîli. – Ch.: Garomont-Studio SRL, 2011, p. 2.

ATELIERUL nr. 6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

ASIGURAREA CALITĂȚII PROCESELOR DE INSTRUIRE A PERSONALULUI DIN SERVICIUL PUBLIC

Aurelia ȚEPORDEI,
*director Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Ensuring a high-quality training process, adapted to the requirements of a knowledge-based society, in line with good practices in the field of public administration, adult training and the needs of civil servants, is one of the priorities of the Academy of Public Administration, that has assumed the task of forming highly qualified specialists for the civil service.

Keywords: *quality management, training system, quality assurance, ISO principles.*

Academia de Administrare Publică și-a asumat misiunea de a forma specialiști de înaltă calificare pentru serviciul public, capabili să utilizeze în mod corespunzător cunoștințele, abilitățile și atitudinile în folosul cetățenilor, în corespundere cu nevoile și așteptările acestora, în armonie cu propria dezvoltare intelectuală și spirituală. Unul din scopurile principale ale Academiei este de a contribui cât mai substanțial și eficient la promovarea și menținerea valorilor general umane, valorilor unui stat de drept, printr-o ofertă calitativă de pregătire profesională a personalului din serviciul public, precum și prin servicii de instruire de înaltă calitate, corelate cu standardele promovate la nivel european.

Baza succesului Academiei o reprezintă diversitatea, calitatea și eficiența serviciilor de instruire prestate, ele fiind asigurate de către personalul acesteia.

Asigurarea calității înseamnă crearea încrederii în rândul beneficiarilor, în sensul că instituția prestatoare de servicii de instruire trebuie să vină cu o ofertă de dezvoltare profesională care să răspundă așteptărilor acestora, să abordeze un management eficace și să utilizeze resursele umane, materiale și financiare în mod eficient. În acest sens, managementul calității în instruire constituie ansamblul de politici și instrumente, de măsuri aprobate la nivel instituțional sau național, orientate spre asigurarea calității instruirii prin care se determină și se măsoară parametrii calității în toate domeniile de activitate [3]. Managementul calității acoperă toate activitățile care asigură realizarea politicilor, obiectivelor și responsabilităților legate de calitate și le implementează prin planificarea, controlul și asigurarea calității și prin mecanismele de îmbunătățire continuă a calității instruirii [3].

Acesta este parte integrantă a managementului organizației. Nivelul eficacității activității de instruire se reflectă în impactul pe care acesta îl generează în mediul socioeconomic deoarece, într-o societate bazată pe cunoaștere, misiunea Academiei este să contribuie la eficientizarea activității funcționarilor publici, inclusiv de prestare a serviciilor publice, prin transferul de cunoștințe.

Calitatea se impune în instruire și din considerentul că, în ultimele decenii, în contextul social,

politic și economic al procesului de globalizare și al extinderii Uniunii Europene, au avut loc schimbări profunde care se manifestă prin: diversificarea prestatorilor serviciilor de instruire, informatizarea procesului de instruire, a mobilității formatorilor, creșterea competitivității pentru ocuparea unui loc de muncă ce oferă șanse de dezvoltare personală, caracterul continuu al învățării.

Conform Strategiei de reformă a administrației publice [2], a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, Academia de Administrare Publică urmează să creeze și să aplice, până la sfârșitul anului 2017, *Sistemul de asigurare a calității proceselor de instruire*, iar în conformitate cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 616 din 18.05.2016 [1] programele de studii, inclusiv de formare continuă, urmează a fi acreditate ca și rezultat al evaluării externe a calității.

În acest scop, Academia desfășoară activități privind dezvoltarea și implementarea unui sistem modern și eficient de asigurare a calității în domeniul instruirii personalului din autoritățile publice. La prima etapă, Academia a inițiat studierea bunelor practici europene în domeniul managementului calității în instituțiile similare din țările baltice, precum și din România. La etapa următoare, Academia urmează să analizeze experiența țărilor europene în acest domeniu și să creeze propriul sistem de asigurare a calității în instruire.

Așa cum menționam anterior, managementul calității reprezintă un ansamblu de activități având ca scop realizarea unor obiective, prin utilizarea optimă a resurselor. Acest ansamblu cuprinde activități de planificare, coordonare, organizare, control și asigurare a calității. În contextul creării sistemului de asigurare a calității procesului de instruire, Academia se va axa pe realizarea următoarelor obiective:

- asigurarea unui proces de instruire de înaltă calitate, adaptat cerințelor unei societăți bazate pe cunoaștere, în conformitate cu bunele practici contemporane în domeniul administrației publice, a instruirii adulților și necesităților funcționarilor din serviciul public;
- asigurarea și susținerea unui cadru instituțional favorabil simbiozei dintre pregătirea practică, teoretică și cercetare;
- monitorizarea permanentă și evaluarea sistematică a calității procesului de instruire pe bază de standarde bine definite și identificarea și corectarea promptă a lacunelor și a neconformităților;
- perfecționarea continuă a formatorilor implicați în procesul de instruire;
- dezvoltarea la nivel instituțional a unui mediu tehnologic informațional care să permită o colectare, analiză și utilizare mai eficientă a informațiilor relevante pentru un management mai eficient al programelor oferite beneficiarilor;
- cooperare la nivel național și internațional cu structuri de asigurare a calității în domeniul formării continue.

Ca și oricare sistem – politic, economic, social, spiritual - sistemul de asigurare a calității urmează a fi constituit și să funcționeze în baza unor principii.

Principiile sistemului de asigurare a calității reprezintă reguli cuprinzătoare și fundamentale de conducere și funcționare a unei organizații, care are ca scop îmbunătățirea continuă a performanței pe termen lung, orientându-se pe satisfacerea clienților și ținând cont, în același timp, și de necesitățile angajaților unei entități. Acestea sunt prezentate în standardul internațional ISO 9000: „Sisteme de management al calității - principii fundamentale și vocabular” [4].

Principiile respective vor sta la baza Sistemului de asigurare a calității creat de către Academie, adaptate, bineînțeles, la condițiile specifice instruirii adulților.

Orientarea către client. Acest principiu presupune orientarea întregii activități către clienți. Clienții Academiei sunt funcționarii care activează în serviciul public. Academia, la fel ca și alte instituții de învățământ, depinde de clienții săi. Din acest considerent trebuie să cunoască, să înțeleagă necesitățile actuale și viitoare ale clienților, să îndeplinească cerințele clienților și să tindă spre depășirea așteptărilor clienților. Aplicarea acestui principiu implică:

- înțelegerea tuturor necesităților și așteptărilor clienților Academiei;
- asigurarea unui echilibru între modul de abordare a nevoilor clienților și a celorlalte părți interesate (personalul Academiei, autoritățile publice, societatea civilă);
- evaluarea desfășurării procesului de instruire, a satisfacției clienților, pentru îmbunătățirea continuă a rezultatelor.

Conducerea (Leadership). Pentru întărirea capacității manageriale și de „leadership” și pentru asigurarea constanței intențiilor și scopurilor este necesară clarificarea viziunii, politicilor și strategiilor de dezvoltare a Academiei și, concomitent, dezvoltarea unei culturi organizaționale care să încurajeze transparența și participarea tuturor grupurilor de interes la definirea țăintelor strategice. Conducerea va asigura concordanța dintre scopurile strategice ale Academia de Administrare Publică și mediul intern al acesteia. Ea trebuie să creeze un asemenea mediu în care angajații se pot implica totalmente pentru realizarea obiectivelor Academiei.

Implicarea personalului. Personalul, de la toate nivelurile, reprezintă esența instituției, iar implicarea totală a acestuia permite utilizarea abilităților și cunoștințelor sale în beneficiul Academiei. Implicarea presupune mobilizarea creatoare a tuturor angajaților Academiei de la conducerea de vârf, top-manager, până la nivelul fiecărui angajat. Aplicarea acestui principiu presupune:

- asumarea răspunderii pentru rezolvarea problemelor;
- implicare activă în identificarea oportunităților de îmbunătățire;
- punerea în valoare a competențelor, cunoștințelor și experienței;
- împărtășirea cunoștințelor și a experienței în cadrul echipelor și grupurilor de lucru;
- concentrare asupra satisfacerii nevoilor clienților;
- dezvoltarea unui spirit creativ în definirea viitoarelor obiective ale Academiei;
- obținerea de satisfacții ca urmare a muncii desfășurate.

Abordarea bazată pe proces. Rezultatul dorit este obținut mai eficient atunci când activitățile și resursele aferente sunt conduse ca un proces. Aplicarea acestui principiu presupune administrarea resurselor și activităților ca proces:

- definirea proceselor pentru obținerea rezultatului dorit;
- identificarea și evaluarea datelor de intrare și de ieșire ale proceselor;
- evaluarea riscurilor posibile, a consecințelor și impactului proceselor asupra clienților și altor părți interesate cu privire la procesele respective;
- stabilirea clară a responsabilităților și autorității privind managementul proceselor;
- identificarea clienților interni și externi și a altor părți interesate cu privire la procesele respective.

Abordarea managementului ca sistem. Identificarea, înțelegerea și conducerea proceselor corelate ca un sistem contribuie la eficacitatea și eficiența unei organizații în realizarea obiectivelor sale. Aplicarea acestui principiu presupune:

- definirea sistemului de procese prin identificarea sau dezvoltarea proceselor cu impact asupra realizării obiectivelor definite;
- structurarea sistemului de procese pentru a realiza obiectivele în modul cel mai eficient;
- îmbunătățirea continuă a sistemului de procese, luând în considerare rezultatele evaluărilor cu privire la acest sistem;
- stabilirea resurselor critice pentru desfășurarea activităților.

În fiecare etapă a prestării serviciilor sunt luate în considerare anumite cerințe, iar gradul de satisfacere a acestora se reflectă în fazele următoare. Atunci când are loc identificarea, înțelegerea și conducerea sistemului de procese intercorelate ale Academiei pentru realizarea obiectivelor stabilite, se asigură eficacitatea și eficiența acesteia.

Îmbunătățirea continuă. Îmbunătățirea continuă trebuie să fie un obiectiv permanent al ori-

cărei entități, o cerință a menținerii pe piață în condiții concurențiale. Aplicarea acestui principiu presupune:

- îmbunătățirea continuă a proceselor, aceasta reprezentând o preocupare constantă pentru fiecare persoană din cadrul Academiei;
- aplicarea conceptelor de bază ale îmbunătățirii continue pentru a asigura îmbunătățiri substanțiale;
- evaluarea periodică a criteriilor de excelență stabilite pentru a identifica zonele în care trebuie operate îmbunătățiri în perspectivă;
- îmbunătățirea continuă a eficacității și eficienței tuturor proceselor Academiei.

Abordarea pe bază de fapte în luarea deciziilor. Acest principiu presupune abordarea eficace a problemelor Academiei în luarea deciziilor. Deciziile eficace se bazează pe analiza datelor și informațiilor. Aplicarea acestui principiu presupune:

- colectarea datelor și informațiilor relevante cu privire la obiectivele stabilite;
- luarea măsurilor necesare pentru ca datele și informațiile să fie suficient de clare, disponibile și accesibile;
- analiza datelor și informațiilor utilizând metode corespunzătoare;
- înțelegerea rolului metodelor statistice în analiza datelor și informațiilor;
- luarea deciziilor și întreprinderea măsurilor necesare, atât pe baza rezultatelor unor analize logic argumentate cât și pe baza experienței și intuiției.

Relații reciproc avantajoase între beneficiari și furnizori. Deschiderea, comunicarea complexă și motivarea tuturor partenerilor pentru realizarea scopurilor strategice ale dezvoltării profesionale sunt, de asemenea, condiții ale creării unui sistem eficient de asigurare a calității. Astfel, acest principiu se poate aplica prin implementarea următoarelor acțiuni:

- identificarea și selectarea partenerilor-cheie;
- stabilirea unor relații echilibrate cu partenerii, privind beneficiile pe termen scurt și cele pe termen lung;
- crearea unui sistem clar și deschis de comunicare;
- realizarea unor activități comune de dezvoltare și îmbunătățire a activității;
- stabilirea înțelegerii clare a necesităților clientului.

Adoptarea unui sistem de management al calității ar trebui să fie o decizie strategică a managementului de la cel mai înalt nivel al unei instituții. Proiectarea și implementarea unui sistem de management al calității pentru o instituție sunt influențate de obiective, de serviciile pe care le prestează, de procesele existente, precum și de mărimea și de structura instituției. Aplicarea principiilor de management al calității nu numai că furnizează beneficii directe, dar aduce și o contribuție importantă în managementul costurilor și al riscurilor.

În concluzie, menționăm faptul că asigurarea calității proceselor de instruire este greu de realizat, ea are nevoie de cercetare, de inovare, de specialiști, de tehnologie, de organizarea adecvată a muncii, de disciplină, de creativitate, de resurse financiare. Eforturile Academiei au drept scop sincronizarea dezvoltării profesionale a personalului cu cele mai importante dezvoltări actuale și viitoare, fapt care ne oferă siguranța că Academia va continua să dețină poziția de lider național în formarea specialiștilor de înaltă calificare pentru serviciul public și o să devină o instituție competitivă pe piața internațională a serviciilor de instruire.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 616 din 18.05.2016 pentru aprobarea Metodologiei de evaluare externă a calității în vederea autorizării de funcționare provizorie și acreditării programelor de studii și a instituțiilor de învățământ tehnico-profesional, superior și de formare

continuă și a Regulamentului de calcul al taxelor la serviciile prestate în cadrul evaluării externe a calității programelor de studii și a instituțiilor de învățământ tehnic-profesional, superior și de formare continuă.

2. Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

3. Constantinescu, D., Managementul calității, Editura Printech, București, 2002.

4. Colecția de Standarde Internaționale ISO 9000-9004.

5. Froman, B., Manualul calității, Editura Tehnică, București, 2007.

6. Juran, J. M., Planificarea calității, Editura Teora, București, 2000.

7. Vlăsceanu, L., Asigurarea calității în educație, Editura UNESCO-CEPES, București, 2005.

Recenzent: Tatiana TOFAN, doctor în economie, conferențiar universitar

THE BENEFIT OF INDIVIDUAL COURSE WEBSITES IN PROFESSIONAL DEVELOPMENT AND HIGHER EDUCATION

Thomas SCHMITZ,
doctor and professor in law
Advisor (integrated expert placed by CIM/GIZ)

SUMMARY

Individual course websites containing comprehensive information about the course and its subject and offering the course materials for download are a useful instrument to achieve a better performance in higher and professional education. The main idea is to bundle all information on the course and given in the course in one clearly arranged, easily accessible, frequently updated and permanently available source. Individual course websites can support the learning process considerably by providing for an easy orientation and an easy access to all course materials and even other sources. Furthermore, they document what is done in the course and can ensure transparency.

Keywords: internet-supported learning; individual course websites; course materials; e-learning platforms; transparency in higher and professional education.

REZUMAT

Site-ul de curs care conține informații complete despre curs și conținutul acestuia și care oferă materiale spre descărcare este un instrument util pentru a obține o performanță mai bună în învățământul superior și profesional.

Ideea principală este concentrarea tuturor informațiilor despre curs și a celor oferite în cadrul cursului într-o singură sursă bine organizată și clară, ușor accesibilă, frecvent actualizată și disponibilă permanent. Site-urile de cursuri oferă un sprijin considerabil pentru procesul de învățare, făcând posibilă o orientare ușoară și un acces facil la toate materialele prezentate și chiar la alte surse. În plus, site-urile documentează activitățile desfășurate în procesul de instruire și contribuie la asigurarea transparenței.

Cuvinte-cheie: utilizarea internetului în învățământ, site individual de curs, material de curs, platforme e-Learning, transparența în învățământul superior și profesional.

I. An innovative approach from the early times of the internet

At the turn of the century, when the internet was booming worldwide, scholars and professional experts discovered the advantages of the new medium for an easy exchange of knowledge and experience in their special areas of expertise. They developed expert websites, created internet compendiums and databases, launched series of online papers, published conference materials online and compiled specialised link collections drawing attention to the growing quantity of materials available in the web. One element of this development was the boom of individual course websites prepared by lecturers and trainers for the support of their courses. These websites, usually a component of the expert website of its author or his institution, contained comprehensive information about the course and the course contents and offered a free download of the distributed course materials even after the course was finished. Due to their practical advantages, they were very popular with the course participants. At the middle of the last decade, for the better institutions of higher or professional education, individual course websites became good practice in their teaching.

Today the big boom is over. The scholars and experts made the disillusioning experience that creating a professional website was fun but maintaining it over a long period of time required continuous serious work. Not everyone was ready for it. So the number of expert websites, internet compendiums, online papers and edited link collections has decreased. Individual course websites are also less common and not always open for the public. In particular smaller academies seem to be less interested. However, the reasons for using this instrument still apply today. It is still one of the best ways to achieve - and document - high performance in higher and professional education.

II. The reasons for creating individual course websites

There are a couple of reasons for the creation of individual course websites. The main idea is to *bundle all information* on the course and in the course *in one clearly arranged, easily accessible, frequently updated and permanently available source*. Usually the course website consists of the course webpage (in html) and a number of files for download (mainly in pdf) but there may also be sub-pages (in html). The course webpage is the *gateway to and the central hub of the course*. It provides an overview over the course and allows for an *easy orientation*. It contains the most important information itself and links for further information to the downloadable files or the sub-pages. The course participants can easily find any information, about the course itself and about its subject, in the latest version, by opening this webpage.

With regard to its function the course webpage should be well-structured, have a short and easy to remember web address and be edited in a technically simple way so that also tablets and smartphones can open it. In this case the course website can also be used as the *exclusive bulletin board*, even for short-term notices. Since the course participants know that they must check the course website regularly, the cumbersome information about changes by e-mail is not necessary anymore.

Unlike printed materials, the electronic materials offered on the course website can *be updated easily*. An updated version can be uploaded at any time with little effort and without any costs. Thus, the lecturer can correct mistakes or clear misunderstandings that have been noticed during the lectures or comment on aspects and arguments that have been presented in the course by the participants. He can also add special information required by the participants with regard to their special needs. Sometimes he may need to add links to important background information (legal sources, political strategies, statistics etc.) that the participants should already know but do not know. During longer courses he can react if the law or the policies change and explain the impact of these changes. Course materials that are updated with regard to the latest developments or the special needs of the participants are a sign of excellence in higher and professional education.

The biggest advantage of individual course websites is the possibility to *interconnect the specific course materials with other materials*. The lecturer can offer *additional materials for download* that are related to the topics of the course or adjacent topics but not used in the course because of the limited time available. Thus, he can make the course more interesting for those with a wider or deeper interest. For example, he can offer for download materials on practical case studies that are too voluminous for printing or that are interesting for some participants only. Often, it may also be useful to set links to the course websites of supplementary or neighbouring courses or to selected materials published there. This provides for a better orientation of the participants in the wider area. Sometimes it is even possible to combine several course websites to a compendium. All this can be done easily and unostentatiously. Finally, the course website will contain links to the course websites of similar courses at other institutions (for the purpose to compare and complement) and to expert sites, government sites, relevant laws and regulations, court decisions, expert articles, international and European documents and other useful sources. Thus, for the course participants the course website serves as the *gateway to the whole world of the subject* of the course. All materi-

als, those specific for the course and those offered in addition or linked to, are just one click away. No print media can offer that.

Finally, the individual course websites serve as *documentation* and thereby ensure *transparency*. They document *what is done* and reveal *what is not done* in the course and, thus, serve as an *indicator* for the *excellence* of the institution. Students can show their parents and employees can show their employer what they have learnt and why it was worth to finance their studies. Well-elaborated course websites with a clear structure, a wide range of high quality course materials and a comprehensive specialised link collection strengthen the profile of the institution and promote its reputation. The high quality materials may even serve as a reference for the clients of other institutions, putting their lecturers under pressure if their materials do not achieve the same standards. A limited number of individual course websites with each a small range of rather simple materials indicates an institution of average quality performing its function in a not excellent but satisfying way. Missing course websites, however, entail the assumption that the quality of the courses is so bad that the institution needs to hide it. There may not be enough course materials, they may be of poor quality, incomplete or outdated or the lecturers may use materials of other persons, which they are not allowed to publish. In addition, the lecturers may be too lazy to compile a course website and the institution may not care about it. For this reason, a potential student should not choose a university and an employer should not send his employees to a professional training before he has checked the course websites of the institution and is convinced by the quality, quantity and up-to-datedness of the materials published there. Moreover, these aspects are important in case of an external evaluation of an institution and for foreign institutions who need to assess if a potential partner in a country is active and dedicated.

III. An overestimated risk of abuse

Sceptical colleagues are afraid that course websites offering course materials for download may be abused. Lecturers at other institutions may download the materials, put their own headers on top and distribute or even publish them as their own materials. This risk exists indeed. It can be reduced but not totally avoided by publishing the materials as protected pdf files, with the requirement of a password for modifying them. In this case abuse requires greater effort but is still possible. Other precautions, such as an individual formatting or a clear and frequent indication of the author and his institution in the text and in the meta tags of the files, can also make abuse more difficult but not prevent it.

However, my personal experience indicates that this risk is overestimated: In 16 years of publishing numerous materials at numerous course websites at various domains in various countries, I only learnt about one single case of abuse. It happens more often that other lecturers ask the author if they may use his materials in their courses too. If they use some selected materials (not comprehensive compendiums or entire course manuals!) in the original version with the original header, indicating precisely the author and the source - why not? A limited open use of own materials by colleagues should not be considered as a threat but as a compliment that adds to the good reputation of the author and his institution. As experience shows, often the colleagues will show their gratitude by sharing their materials too - or even invite the colleague to their next conference.

IV. The alternative of the use of an e-learning platform

The functions of individual course websites can also be performed using an e-learning platform. This is a comprehensive internet platform for all courses offered at an institution, managed by a special software. With the help of this software and without using a web editor, every lecturer can easily create and develop an individual site for his course within a general framework, under predefined conditions and with a predefined layout. In particular, it is uncomplicated to add text

and upload materials. Moreover, e learning platforms offer special functions that are not available on a course website.

In principle, there are no objections against choosing this alternative since it serves the same purpose and is easy to handle. However, in practice the situation can be different. The software may be so complicated or the web server so slow that there is no advantage in using this instrument. The predefined layout of the course sites may be so ugly, boring and rigid that dedicated lecturers prefer to create their own website with their own design. Moreover, there may be technical constraints. Often this instrument will be appropriate for a beginner unwilling to invest much work while an experienced and more active lecturer may prefer the flexibility of an own website.

In practice, e-learning platforms often do not fulfil all functions of individual course websites because they only grant access to the institution's clients and limit it to the sites of the client's courses. In this case they do not contribute to more transparency: Without the relevant password neither the parents of the students nor the employers of the course participants nor potential clients can get a clear idea of the performance of the institution. The elaborated course materials cannot be known in the public and thus cannot contribute to a good image of the institution. It is not even possible to refer to them by link since they are inaccessible without the password. If the materials are of good quality, it is questionable if such a sealed-off site is worth the effort.

V. The contents of the course website

The course website must contain all information on the course (about the course itself) and given in the course (about the subject). Important information should be placed on the course webpage, which is edited in html, while further information should be provided in the files for download or in sub-pages.

The first part of the course webpage will comprise the *course title*, a *detailed course description* and all necessary *information on administrative and organisational issues*, including the conditions for a certificate or exam. Official documents (curriculum, syllabus etc.) may be offered in addition for download. A section at the top of the page may be reserved for *notes and notices*, which should be formatted in an eye-catching way. Thus, it is easy to inform the participants about postponements of lectures, changes of the venue etc. but also about latest developments such as new laws or policies concerning the subject of the course. Furthermore, the course webpage must include a *table of contents*, since this is the most important aid to orientation. Pages for short courses will include a detailed table. Pages for longer courses may only show a *summary of contents* because otherwise they would become too long and confusing. In addition, they will offer a detailed table of contents for download.

The course webpage may also include the *bibliography* for the course. This is useful if it lists many online publications, which can be accessed directly via links. If the bibliography is too long it may be more appropriate to offer it separately for download. Furthermore, in some cases (e.g. courses with on-site visits or joint courses with foreign institutions) it may be a good idea to include a section with *photos of the course*.

Attention must be paid to the *link section* since this is one of the features that make course websites so valuable. The recommended internet sources must be selected carefully. The links must refer to the exact web address of the sub-site or document in question (so-called deep links). They must be verified and updated frequently. The link section should be placed at the bottom of the course webpage because it may be long. Often it will be appropriate to divide it into two parts: a section with links concerning the general subject of the course (often huge internet compendiums, institutional or expert websites) and another section with special links concerning special subjects. The latter should indicate precisely the relevant part of the course so that the exact context becomes clear.

The *download section* is the most important part of the course webpage but visually unspectacular. Usually it is just a list of downloadable files with links to the place to which they have been uploaded. All kinds of files may be offered. For some practical training courses even instructive videos may be useful. If possible the materials should be offered as *pdf files* and protected by a password against modification. This ensures a uniform appearance, avoids distortions in the printing and makes abuse more difficult. By contrast, unprotected Microsoft Office files are a temptation to abuse. All files need to be complemented by meta tags indicating the title of the document, the author, the institution and some keywords, in order to allow the search machines to list the document properly.

For several years now, more and more course websites reserve the access to important materials to the course participants, referring the user to an e-learning platform or requiring a password not for the visit of the course webpage but for the opening of the downloaded files. This development brings this instrument closer to the restrictive practice of e-learning platforms and meets the same objections (see above, IV.). The overestimated risk of abuse can in general not justify a restrictive practice. Therefore, it should be limited to exceptional cases, where the elaboration of the materials required a particular workload or the risk of abuse is particularly high, such as book-like course manuals, entire course scripts or other comprehensive compendiums.

VI. Special problems

Individual course websites have originally evolved for extensive courses lasting for weeks or semesters. They are in particular useful for the studies between the lectures. Some advantages of this instrument will unfold in a limited way if the course is concentrated on a few days. For courses shorter than one whole day the effort to prepare a course website is not appropriate anymore.

If the same course is given often but by different lecturers, there should be only one course website for it. Where appropriate, sub-pages may be created for the individual courses. Here additional materials can be offered for download that have been used in this individual course only. One of the lecturers should be the administrator and responsible for the maintenance and regular update of the course website. The other lecturers should participate in the updating of the course materials and contribute own materials from time to time. On one hand, the management of websites for such courses requires more work and coordination. On the other hand, for a group of lecturers giving the same course again and again it will be easier to create a comprehensive course website, always up-to-date and rich in materials.

REFERENCES

Examples for own course websites of the author:

1. European Union Law - Dreptul Uniunii Europene [course at the Academia de Administrare Publică, Chișinău, Semester 2, 2015/16], www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/Lehre/European_Union_Law.htm

2. Jurisprudence on European integration - Important decisions of the European Court of Justice and decisions of the constitutional courts of the member states concerning the participation in the process of integration [joint course of the University of Latvia, Riga, and the University of Tartu, Spring Semester 2010], http://home.lu.lv/~tschmit1/Lehre/Jurisprudence_on_integration.htm

3. Human Rights and Fundamental Rights and their Impact on the Civil Law System - Summer School with Moot Court 2014 [German-Vietnamese summer school, Hanoi and Ha Long City 2014], www.thomas-schmitz-hanoi.vn/Events/Summer_School_2014.htm

4. Das Recht der EU und seine Durchsetzung in den Mitgliedstaaten [professional development course at the Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen, 2006], http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/Lehre/Durchsetzung_EU-Recht_AVS.htm

STRATEGIA PRIVIND DEZVOLTAREA FUNCȚIEI PUBLICE 2016-2020, PENTRU EFICIENTIZAREA ȘI TRANSPARENTIZAREA MANAGEMENTULUI RESURSELOR UMANE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA

Maria Cristina PANȚÎRU,
manager public,
Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România

SUMMARY

The Strategy for the development of the civil service 2016-2020 continues the public management reform in Romania, with more in-depth changes regarding the professionalization of the civil servants, new IT system for public administration human resources data, a pilot online recruitment system for the civil service, performance management, ethical counselling in public institutions and a new training system. These reforms illustrate the development of public management across time as a social movement, influenced by the interactions between various political, economic and organizational factors.

Keywords: public function, strategy, development, civil service, human resources management, public administration.

Acțiunile propuse în *Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020* [11] și rolul prefigurat pentru Agenția Națională a Funcționarilor Publici în reforma managementului resurselor umane în administrația publică, în orizontul de timp 2020, ilustrează dezvoltarea ideilor și instrumentelor asociate managementului public în România, în continuarea măsurilor anterioare de reformă.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) este o instituție a administrației publice centrale din România, în subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene. Agenția are în prezent atribuții cu privire la reglementare, managementul funcției publice și al funcționarilor publici, coordonare metodologică, tutelă administrativă, derularea procesului de recrutare, formare profesională, monitorizare și control în domeniul funcției publice. ANFP are o experiență de peste 16 ani în managementul funcției publice, a contribuit semnificativ la elaborarea *Strategiei privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020* și este coresponsabilă pentru implementarea planului de acțiuni al acestei strategii.

Următoarele elemente asociate cu managementul public pot fi identificate în conținutul strategiei, sub formă de direcții de acțiune:

- profesionalizarea administrației publice;
- evaluarea performanței profesionale;
- aspecte de etică profesională;
- transparență decizională;
- extinderea utilizării tehnologiei informației pentru managementul resurselor umane în administrația publică;
- analize pentru fundamentarea unor acțiuni strategice, utilizarea unor exemple de bună practică (evidence-based policy).

Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020 promovează principiile și direcțiile de acțiune din *Strategia pentru consolidarea administrației publice (SCAP) 2014-2020* în domeniul resurselor umane [10]. Unul dintre obiectivele generale promovate în aceste strategii este implementarea unui management performant în administrația publică. Cele două strategii au fost condiționalități ex-ante pentru administrația publică din România, impuse de Comisia Europeană prin *Poziția Serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea Acordului de Parteneriat și a programelor în România pentru perioada 2014-2020* și prin *Regulamentul UE nr. 1303/2013* al Parlamentului European și al Consiliului [10, pag.15].

Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020 a fost elaborată în etape. Prima variantă de lucru a fost pregătită la nivelul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și a fost supusă procesului de transparență decizională în perioada august-septembrie 2015, fiind revizuită ținând cont de observațiile și completările primite. Ulterior proiectul strategiei a fost revizuit la nivelul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și la nivelul Cancelariei Primului-Ministru, cu coordonarea Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice.

Pentru fundamentarea anumitor acțiuni din strategie au fost realizate la nivelul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în anul 2015, analize și studii ce au avut ca obiect cadrul instituțional de management al resurselor umane din administrația publică, procesele de recrutare, formare și de evaluare a funcționarilor publici în România și exemple din alte state europene [6]. Aceste analize, împreună cu datele statistice din *Rapoartele privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici* (elaborate anual de ANFP) [7], precum și analize elaborate de organizațiile internaționale privind administrația publică din România [8], au contribuit la fundamentarea anumitor acțiuni de reformă din cuprinsul strategiei (e. g. privind evidența personalului din administrația publică, managementul funcției publice, formarea profesională). Literatura academică privind aspectele de managementului public a fost utilizată punctual în analizele menționate mai sus, alături de documentele elaborate în cadrul organizațiilor internaționale sau în cadrul administrației publice.

Procesul de elaborare a strategiei a inclus și consultări cu factori interesați (stakeholderi), precum reprezentanți ai instituțiilor administrației publice centrale, ai structurilor asociative din administrația publică, syndicate ale funcționarilor publici, universități, organizații neguvernamentale, experți în domeniu etc.

Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020 prevede următoarele măsuri de reformă a managementului resurselor umane, în orizontul de timp 2020:

- **Modificarea Statutului funcționarilor publici** (Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare), care pregătește implementarea strategiei, prin asigurarea cadrului normativ necesar.

- **Ajustarea atribuțiilor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici** în vederea implementării strategiei, pentru a include pe lângă atribuțiile curente (reglementare, managementul funcției publice și al funcționarilor publici, coordonare metodologică, tutelă administrativă, monitorizare și control) și noi atribuții, precum evidența altor categorii de personal din administrația publică.

- **Elaborarea și implementarea unui sistem național electronic de evidență a ocupării în administrația publică**, pentru personalul încadrat pe funcții publice generale, funcții publice specifice și cu statute speciale, funcții politice și personal contractual. Această măsură răspunde problemei curente privind fragmentarea evidenței ocupării posturilor în administrația publică în funcție de categorii de posturi/funcții și va contribui la eficientizarea managementului personalului în administrația publică.

- **Introducerea cadrelor de competențe pentru recrutarea, formarea și evaluarea funcționarilor publici**, pentru funcții publice de conducere și de execuție și înalți funcționari publici.

În prezent procesul de recrutare se bazează pe evaluarea cunoștințelor candidaților despre cadrul legal relevant și îndeplinirea condițiilor de vechime în activități din specialitatea studiilor necesare pentru ocuparea funcției, dar nu valorifică competențele profesionale în domenii/specializări diferite. De aceea este necesară regândirea procesului de recrutare pe bază de competențe necesare pentru exercitarea funcțiilor publice.

- **Introducerea unui concurs național informatizat pentru recrutarea funcționarilor publici în administrația publică, urmat de selecția pe post. Reforma procesului de recrutare va fi efectuată gradual și va include etape-pilot.** Informatizarea procesului de recrutare va contribui la creșterea transparenței și eficientizarea gestionării „dosarelor” (electronice) de înscriere la concursurile pentru ocuparea funcțiilor publice.

- **Implementarea unui sistem transparent de evaluare a performanței profesionale corelat cu un sistem de motivare,** pentru funcțiile publice de conducere și de execuție, și înalți funcționari publici. În prezent evaluarea performanței profesionale este efectuată anual, dar are un impact limitat cu privire la cariera funcționarilor publici.

- **Reînființarea Institutului Național pentru Administrație (INA),** care va organiza programe de formare pentru grupuri țintă strategice (e. g. înalți funcționari publici, funcții publice de conducere), programe de formare pe teme considerate prioritare în administrația publică, precum și activități de cercetare în administrația publică. Un Institut Național de Administrație (INA) a fost constituit inițial în subordinea Ministerului Administrației și Internelor, cu opt centre regionale, și a asigurat cursuri de formare și perfecționare profesională pentru funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică centrală și locală în perioada 2001-2009 [4]. În anul 2009 a fost preluat prin comasare de ANFP, în contextul măsurilor de reorganizare a administrației publice, după criza economică din anul 2008. Ulterior, ANFP și partenerii de formare au asigurat cursuri de formare și perfecționare profesională pentru funcționarii publici până în anul 2016. Analizând experiența acumulată privind organizarea sistemului de formare și perfecționare în cadrul administrației publice s-a hotărât reînființarea INA. Noul sistem de formare în administrația publică este detaliat în *Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020*.

- **Modificarea legii privind Codul de conduită a funcționarilor publici (Legea nr. 7/2004, republicată) și consolidarea statutului consilierului de etică în instituțiile publice.** În prezent instituțiile publice desemnează câte un funcționar public pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită, dar activitatea de consiliere etică nu este detaliată în cadrul legal. Consilierii de etică au în principal rolul de a informa și consilia personalul despre normele de conduită și a alcătui raportări privind respectarea acestor norme la nivelul instituției. Pentru îmbunătățirea activității instituțiilor publice și pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020, este necesară consolidarea rolului consilierilor de etică, prin detalierea atribuțiilor acestora și instruire specializată.

Acțiunile de reformă menționate ilustrează promovarea unui management public pe coordonate cunoscute din practica altor țări europene și din literatura de specialitate: **profesionalism** (promovat prin sistemele de recrutare, formare și evaluare), **etică, evaluarea performanței profesionale, eficiență, e-guvernare, fundamentarea acțiunilor strategice**.

Reforma managementului public promovată prin *Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020* este influențată, în implementare, de factori multipli (politici, economici, organizaționali) precum:

- prevederi din *Programul de guvernare*;
- recomandările specifice de țară din partea Comisiei Europene pentru România;
- condiționalitățile impuse de instituțiile Uniunii Europene;
- actori interesați/stakeholderi (e. g. politicieni, autorități și instituții publice; instituții ale Uniunii

Europene, syndicate, asociații din administrația publică, organizații neguvernamentale, experți în domeniu, cetățeni etc.);

- experiența acumulată în procesul de implementare a programelor de reformă anterioare;
- exemple de bună practică din alte țări;
- bugetul de stat și procesul de absorbție a fondurilor europene.

Reforma pentru modernizarea, eficientizarea, transparentizarea și informatizarea managementului resurselor umane în administrația publică din România va continua prin implementarea *Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020*. În acest sens, promovarea managementului public poate fi privită ca o formă de mișcare socială (social movement), care se transformă în timp, în funcție de interacțiunile dintre factorii menționați.

BIBLIOGRAFIE

1. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015a). Analiză privind consolidarea rolului ANFP și/sau înființarea unei instituții cu atribuții în gestiunea personalului contractual din administrația publică, București.
2. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015b). Analiză privind cadrele de competență pe domenii strategice și specifice identificate, București.
3. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015c). Analiză privind evaluarea implementării programelor YPS (Proiectul Tinerilor Profesioniști) și BSGR (Bursa Specială „Guvernul României”) și bune practici identificate, București.
4. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015d). Analiză privind înființarea unei entități cu atribuții în domeniul formării profesionale a personalului din administrația publică, București.
5. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2015e). Analiză privind situația curentă a sistemelor de recrutare și de evaluare a personalului din punctul de vedere al aplicării normelor în vigoare, București.
6. http://www.anfp.gov.ro/continut/Studii_și_prezentări
7. ANFP (2016). Raportul privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici pentru anul 2015. Rapoartele anuale privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici sunt disponibile pe pagina web <http://www.anfp.gov.ro/continut/Rapoarte>
8. Banca Mondială (2011). Public Administration Reform: An Overview of Cross-Cutting Issues, București, elaborată în cadrul unui proiect coordonat de Secretariatul General al Guvernului României.
9. Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn Jr. and Christopher Pollitt (2007) The Oxford Handbook of Public Management, Oxford: OUP.
10. Guvernul României (2014). Strategia pentru consolidarea administrației publice (SCAP) 2014-2020, Hotărârea Guvernului României nr. 909/2014 și a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 834bis din 17 noiembrie 2014.
11. Guvernul României (2016a). Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului României nr. 525/2016, Monitorul Oficial al României nr. 700bis din 08 septembrie 2016. <http://www.anfp.gov.ro/continut/Strategii>
12. Guvernul României (2016b). Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020. <http://www.anfp.gov.ro/continut/Strategii>
13. Hood, Christopher (2007) „Public Management: The Word, the Movement, the Science” in Ferlie, et al. (2007). The Oxford Handbook of Public Management, Oxford: OUP.
14. O'Toole Jr., Laurence J. and Kenneth J. Meier (2011). Public Management: Organizations, Governance, and Performance, Cambridge: CUP.
15. Shark, Alan R. (2015). Technology and Public Management, Routledge: New York and London.

CREȘTEREA CAPACITĂȚILOR APL-URILOR ȘI A PRESTATORILOR DE SERVICII PRIN PRISMA PROIECTULUI „MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE LOCALE”. PROBLEME LOCALE, ABORDARE REGIONALĂ

Tatiana BÎLBA,
consultant, Proiectul „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”

Natalia IACHIMOV,
consultant, Proiectul „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”

„Ceea ce aud, uit.
Ceea ce aud și văd, îmi amintesc un pic.
Ceea ce aud, văd și pun întrebări despre sau discut cu altcineva, încep să înțeleg.
Ceea ce aud, văd, discut și fac, astfel dobândesc cunoștințe și aptitudini.
Ceea ce predau altor, devin Maestru”
Karim Lawson în „The Active Trening Credo”

SUMMARY

The German Development Cooperation (GIZ) in collaboration with the Ministry of Regional Development and Construction (MRDC) is currently implementing a project in Moldova called: “Modernization of Local Public Services in the Republic of Moldova”. The aim of the project is to improve the conditions for local public service delivery in the Republic of Moldova assisting the regional and local actors in linking local needs with regional and national priorities through integrated planning and programming, improving service infrastructure through specific investment measures, improving cooperation on service delivery through Inter-Municipal Cooperation (IMC), capacity development of service providers and central, regional and local public authorities.

So, the representants of local public administration I and II (LPA I, II), Regional Development Agencies (RDAs), Regional Councils for Development (CRD) are continue capacitated due the trilateral cooperation between MRDC, APA and GIZ in order to promote the process of implementing regional development policy and to institutionalize the GIZ-supported process of capacity development.

Keywords: *modernization, local public services, service infrastructure, integrated planning and programming, cooperation, capacity development, professional development.*

Introducere. Profitând de experiență vastă în domeniul dezvoltării regionale într-un anumit număr de țări, Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) susține procesul de dezvoltare regională în Moldova, prin implementarea proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova” (MSPL) în numele Ministerului Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ) cu suportul Guvernului României, Guvernului Suediei și Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC) și în parteneriat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (MDRC) al Republicii Moldova.

Scopul proiectului este de a îmbunătăți condițiile de furnizare a serviciilor publice locale în Republica Moldova, a susține actorii regionali și locali în corelarea nevoilor locale cu prioritățile regionale și naționale prin intermediul planificării și programării integrate, îmbunătățirii infrastructurii de servicii locale în zonele de alimentare cu apă și canalizare, gestionarea deșeurilor, eficiența energetică a clădirilor publice, precum și drumurile locale și regionale prin intermediul

unor măsuri specifice de investiții, îmbunătățirii cooperării intercomunitare și dezvoltării capacității prestatorilor de servicii, respectând principiile bunei guvernări prin implicarea diferitelor grupuri de cetățeni (femei, bărbați, inclusiv reprezentanți ai grupurilor vulnerabile) în procesele de planificare și monitorizare a implementării.

Abordarea specifică a proiectului de dezvoltare a capacităților. Pentru asigurarea serviciilor publice locale modernizate, proiectul MSPL promovează o abordare complexă și multidimensională bazată pe 5 piloni (vezi Fig.1). Astfel, autoritățile locale, în continuare APL-urile, sunt susținute în dezvoltarea capacităților acestora prin prisma necesităților identificate.



Figura 1. Modelul serviciilor publice locale eficiente bazat pe 5 piloni.

Sursa. Proiectul MSPL, 2014.

În cadrul Proiectului MSPL, acordarea suportului pentru dezvoltarea APL-urilor și a capacităților funcționarilor au loc prin intermediul următoarelor măsuri:

- promovarea dezvoltării capacităților reprezentanților APL 1 + 2 ca membri ai grupurilor de lucru pentru achiziții publice ale ADR-urilor pentru proiecte de investiții cu un volum combinat de aproximativ 8 milioane de euro;
- consolidarea supravegherii de către APL a proiectelor de investiții prin sprijinirea Comitetul Local de Coordonare și Comitetele Locale ale cetățenilor, managerilor locali, managerilor energetici, auditorilor energetici, proiectanților energetici, administratorilor clădirilor publice;
- creșterea capacităților APL-urilor pentru cooperarea intercomunale. Identificarea și acordarea suportului APL-urilor interesate în vederea dezvoltării cooperării intercomunale și furnizării de servicii locale eficiente;
- susținerea APL-urilor în îmbunătățirea capacității furnizorilor de servicii locale și a autorităților locale în furnizarea acestora de servicii durabile;
- dezvoltarea capacităților Institutului de Formare Continuă în domeniul serviciilor de Ali-

mentare cu Apă și Canalizare (IFCAAC) în vederea implementării Programului Național de Creștere a Capacităților Actorilor în domeniul serviciilor de Aprovizionare cu Apă și Canalizare; [1]

- susținerea APL-urilor în managementul procesului de implementare a proiectelor de investiții (măsurile de investiții de finanțare identificate în cadrul unui proces participativ, monitorizarea lucrărilor efectuate de către managerul proiectului);

- îmbunătățirea dialogului multipartit și încurajarea perspectivelor de dezvoltare pe termen lung ale APL în cadrul planificării locale participative ;

- promovarea cooperării multidimensionale prin susținerea participării reprezentanților APL în grupurile de lucru sectoriale regionale (cu referință la planificare și programare regională, studiile de fezabilitate și succesele în obținerea finanțărilor);

- sprijinirea creării de rețele prin participarea reprezentanților APL la diferite vizite de studiu în Moldova și în regiune;

- consolidarea ADR-urilor și CRD-urilor ca platforme pentru o planificare mai coerentă și managementul proiectelor la nivel subnațional;

- consolidarea capacităților instituționale ale Congresului Autorităților Locale din Molodva, în continuare CALM, ca platformă de expertiză și consultanță în subiectele ce țin de competențele APL în vederea prestării serviciilor publice locale; [2]

- sprijinirea AAP în proiectarea și implementarea de cursuri (pentru reprezentanții APL 1 + 2) pe tematici cu referință la dezvoltarea regională și locală;

- sprijinul în organizarea Forumului deschis pentru dezvoltare locală și regională, organizat de AAP. **Instituționalizarea modulelor de instruire a funcționarilor administrației publice locale și centrale.**

Pentru instituționalizarea procesului de instruire, proiectul MSPL susține dezvoltarea capacităților administrației publice locale și centrale implicate în punerea în aplicare a politicii de dezvoltare regională. Aici, Academia de Administrare Publică (AAP) devine partener principal în consolidarea capacităților în instituțiile subnaționale, cărora le lipsesc parțial cunoștințele necesare și capacitățile de orientare către serviciile solicitate de pe piață.

Scopul acestei cooperări este axat pe încorporarea elementelor de instruire și lecțiilor învățate din cadrul proiectului în curriculum național al cursurilor de instruire și de a consolida, astfel, cooperarea în procesul de implementare a politicii de dezvoltare regională prin dezvoltarea capacității următoarelor grupuri-țintă: administrația publică locală I și II (APL I, II), Agențiile de dezvoltare regională (ADR-uri), Consiliile regionale pentru dezvoltare (CRD).

Astfel, începând cu anul 2012, Proiectul susține Academia în proiectarea și desfășurarea de cursuri de formare la nivel regional și local ce reiese din necesitățile identificate în implementarea măsurilor celor 5 elemente menționate (Fig. 1), cum ar fi curs de „Dezvoltare regională”, „Dezvoltarea liderismului în administrarea publică”, „Planificare și programare regională”, „Achiiziții publice și conflictul de Interese”, „Dezvoltarea marketingului local și regional”. Aceste cursuri sunt dedicate reprezentanților administrației publice locale de nivelul I și II din Republica Moldova, personalului ADR-urilor și membrilor CDR.

Procesul de instituționalizare a modulelor de instruire și a măsurilor de dezvoltare a capacităților a APL-urilor și prestatorilor de servicii se focusează pe asigurarea calității procesului de dezvoltare a capacităților funcționarilor administrației publice locale (Fig. 2).

Elaborarea cursurilor este etapizată, trecând prin etapa de proiectare, elaborarea structurii cursului, elaborarea materialelor de instruire, antrenarea de traineri, pilotarea și implementarea cursului.

Structura generală de formare și gestionare eficientă a cursurilor de instruire presupune ele-

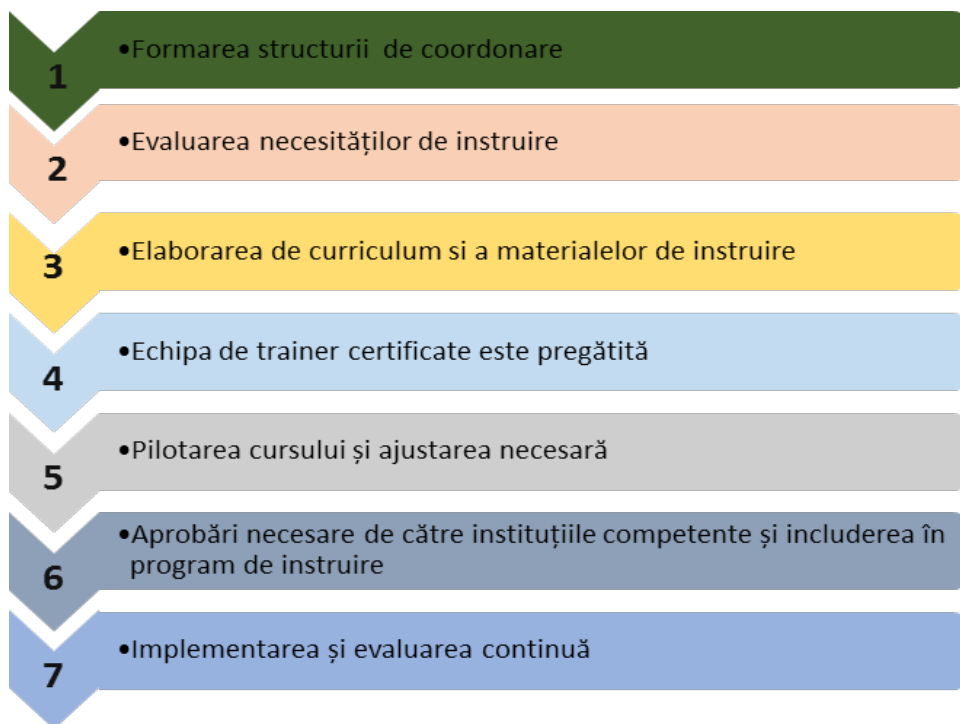


Figura 2. Etapele de formare și gestionare a cursurilor de instruire.

Sursa. Proiectul MSPL, 2016.

mente esențiale de inițiere de dezvoltare a modulelor de instruire (punctele 1-2) și elemente-cheie de asigurare a standardelor de calitate în sistemul de elaborare și implementare a unui curs de instruire (punctele 3 - 7).

1. Structura de coordonare este formată din reprezentanți ai AAP, MDRC, ADR-urilor, GIZ-lui, experți metodici și experți tehnici relevanți în dependență de tematica abordată. Aceasta structură este responsabilă de procesul de coordonare, planificare a activităților, prevederea și depășirea situațiilor de risc.

2. Analiza necesităților este bazată pe chestionarele de evaluare ale participanților, evaluările efectuate de către Cancelaria de Stat, planul de acțiuni pentru 2016-2018 privind punerea în aplicare a reformei administrației publice pentru 2016- 2020, evaluările regulate a capacităților APL –urilor.

3. Elaborarea de curriculum și a materialelor de instruire presupune determinarea obiectivului cursului, categoriei de beneficiari, structurii cursului, a metodologiei și instrumentelor de realizare a cursului, elaborarea materialelor pentru participanți și facilitatori.

4. Crearea echipei de trainer prin organizarea activităților de instruire a profesorilor, ca element de asigurare a durabilității cursurilor.

5. Pilotarea cursului - un element de testare a cursului și de ajustare a conținutului bazat pe recomandările participanților și experților.

6. Avizarea cursurilor de instruire conform cerințelor și includerea acestora în programul național de instruire.

7. Implementarea cursurilor, evaluarea continuă a cursurilor bazată pe criteriile de evaluare logistică, a conținutului, utilității cursului și evaluarea calității de predare.

O componentă esențială a asigurării calității procesului de instruire și a competențelor participanților presupune utilitatea cursului. Cum să captivăm interesul participanților la curs și

să asigurăm în final rezultate bune și utile? Cum să asigurăm calitatea cursurilor?

Evaluările cursurilor efectuate de către Academie prezintă un instrument important de determinare a eficacității conținutului modulelor de instruire, nivelul de realizare a obiectivelor propuse, eficiența lectorilor și a necesităților viitoare.

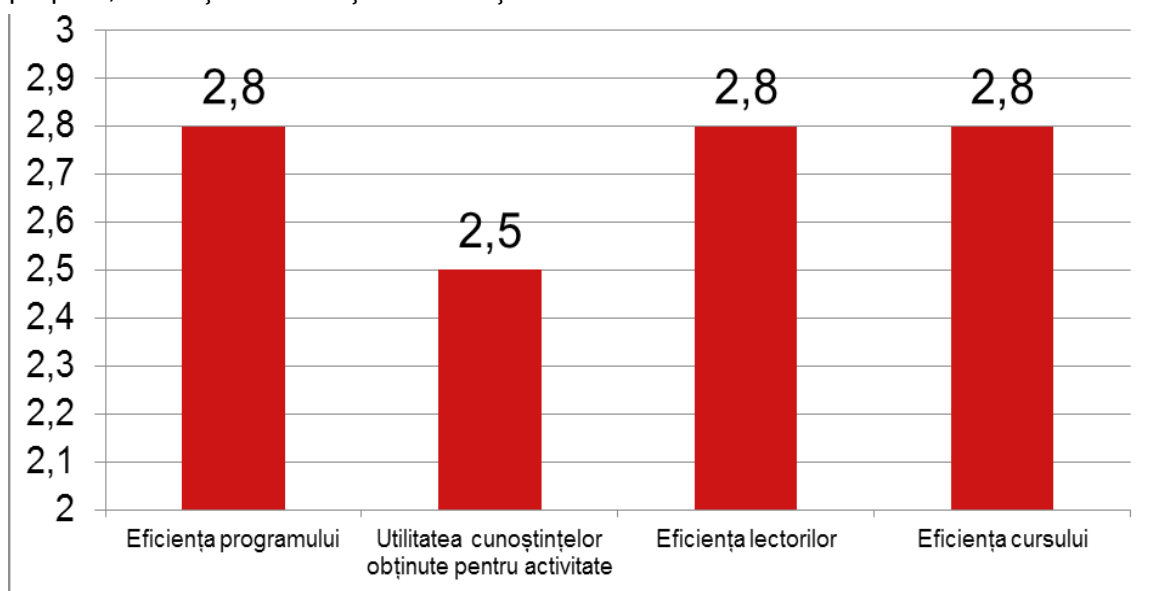


Figura 3. Evaluarea calității conținutului, nivelului formatorilor. Cursul „Managementul planificării strategice integrate”. Punctaj de la 1-3.

Sursa. Raportul final către GLZ pe 2016, Departamentul de Dezvoltare Profesională, AAP.

Având o apreciere generală pozitivă de 2.7 puncte cumulate din 3 posibile, AAP tinde în continuare spre îmbunătățirea calității cursurilor.

Unele soluții se regăsesc în factorii de succes, ce conferă avantajele calitative ale participanților la instruire, ce se axează pe 3 aspecte: responsabilitatea, participarea activă/interesul, transferul de cunoștințe în practică (Fig. 4):

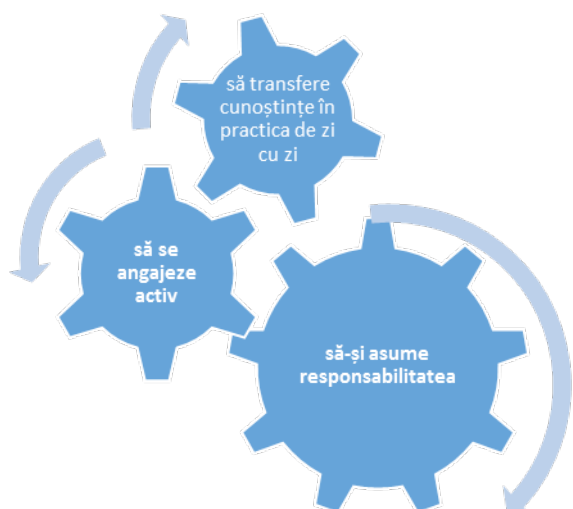


Figura 4. Ipoteza rezultatelor bazată pe factori de succes.

Sursa. Elaborată de autor.

Utilizarea factorilor de succes este dependentă nu doar de voința, interesul, responsabilitatea participantului, dar și de metodologia și instrumentele interactive de predare a cursului. Programele de instruire trebuie să fie focusate pe participant, pe participarea activă a acestuia, facilitarea procesului de cumulare a experienței, combinări teorie – practică, studii de caz și reflecții pentru transferul de cunoștințe în practica de zi cu zi.

Strategiile de predare-învățare sunt aplicate pentru a favoriza dezvoltarea abilităților de gândire critică, a facilita procesul de luare a deciziilor în situații non-standard și de a ajuta la identificarea diferitelor soluții alternative la situații noi, aspecte importante pentru a consolida competențele cheie necesare pentru reprezentanții autorităților publice locale din Moldova.

Ca rezultat, numărul beneficiarilor de cur-

suri este în creștere, participanții pleacă cu un grad ridicat de satisfacție și de interes pentru a avea posibilitatea de a continua căutarea de programe, de a dezvolta servicii eficiente, de a monitoriza proiecte, de a contribui la dezvoltarea locală și regională (Fig. 5).

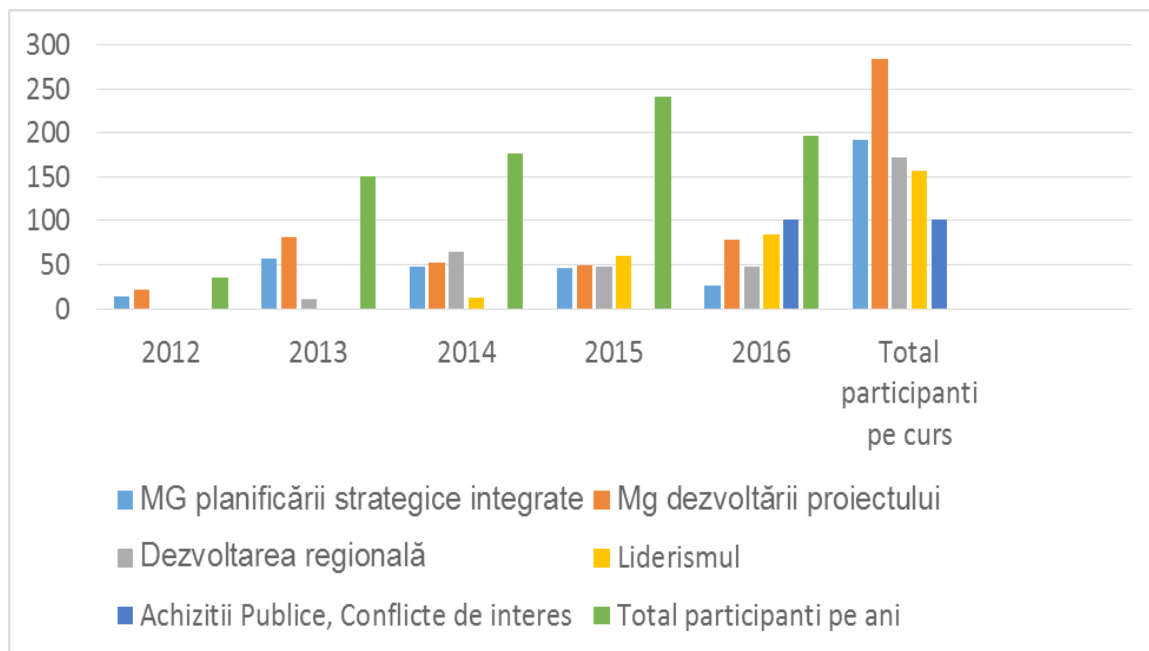


Figura 5. Datele statistice cu privire la cursurile de instruire implementate de către AAP cu suportul proiectului MSPL, perioada 2012-2016.

Sursa. Raportul final către GIZ pe 2016, Departamentul de Dezvoltare Profesională, AAP.

Potrivit feedback-ului pozitiv al participanților la cursurile de formare oferite de AAP, Cancelaria de Stat a inclus în programele naționale unele tematici de formare (de ex., Dezvoltarea regională și Liderismul în administrația publică locală), care vor fi oferite inițial doar autorităților centrale.

Mecanisme de incorporare a experienței practice a proiectului MSPL în procesul de instruire:

- produse de cunoștințe ale proiectului (deja disponibile sau care urmează să fie dezvoltate);
- studii de caz ale proiectelor-pilot implementate în domeniul infrastructurii locale;
- vizite de studiu ale proiectelor de servicii publice locale;
- implicarea partenerilor cu experiență sau experți în cadrul grupurilor de lucru;
- implicarea directă a partenerilor cu experiență sau experți în dezvoltarea curriculum-ului sau ca formatori;
- dezvoltarea rețelei interne de comunicare, schimbul activ de experiență cu colegii regionali prin intermediul unor reuniuni sectoriale.

Provocările:

- siguranța că conținutul cursului și metodologia predării în întregime corespund necesităților beneficiarilor;
- transferul practic al cunoștințelor cumulate în activitatea desfășurată;
- evaluarea impactului cursului.

Alte platforme utilizate în formarea abilităților: Academia de Administrare Publică promovează organizarea seriei de Forumuri Deschise cu tematica „Reforma teritorială administrativă”, „Dezvoltarea regională”, „Modernizarea serviciilor publice locale” la care au participat

deja cca 300 de persoane, angajându-se într-o discuție proactivă și făcând schimb de opinii cu privire la provocările curente și abordările de viitor.

Acest instrument este utilizat ca o platformă de dialog, ce contribuie la îmbunătățirea competențelor și abilităților de schimbare socială, îmbunătățirea administrației publice, încurajarea discursurilor și a discuțiilor privind schimbul de experiență, cele mai bune practici, provocări și oportunități cu care se confruntă autoritățile publice locale și centrale majore în contextul dezvoltării locale și regionale.

Rezultate așteptate:

- Dezvoltarea capacității de experți-cheie și alți participanți din sectorul administrației publice și AAP;
- Mai bună înțelegere a conceptului de dezvoltare regională de către participanți și alte informații relevante pentru aspecte cu referință la dezvoltarea locală și regională;
- Documentare profesională despre forum prin pagină web special dedicată, care oferă mai multe informații, link-uri la sursele Internet relevante, o descărcare gratuită a materialelor și posibilitatea de implicare în discuții.

Concluzii. Realizarea angajamentelor asumate în documente naționale de politici strategice (cum ar fi: Acordul de Asociere între RM și UE și Comunitatea Europeană a energiei atomice, Strategia Națională de Dezvoltare (Moldova 2020), Strategia Națională de Descentralizare 2012, Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2016-2020, Strategiile de Dezvoltare Regională 2016-2020 a regiunilor Nord, Centru, Sud și UTA Găgăuzia) nu pot fi îndeplinite fără punerea în aplicare reală a reformelor administrativ-teritoriale, ale administrației publice centrale și ale procesului de descentralizare și, nu în ultimul rând, fără posedarea unor capacități, abilități și responsabilități, care sunt în continuă dezvoltare.

Dezvoltarea regională și managementul proiectelor regionale bazat pe îmbunătățirea serviciilor locale, aplicarea unei abordări multidimensionale cu implicarea mai multor actori interesați, suportul în creșterea capacităților autorităților locale, instituțiilor regionale și naționale, reprezentanților sectorului privat, ai societății civile în procesul de dezvoltare regională prezintă o verigă importantă în procesul complex de asigurare a unor servicii locale modernizate, unde Academiei de Administrare Publică i se încredințează rolul de facilitator în asigurarea creșterii capacității funcționarilor administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. <http://amac.md/obrazovanie/institutul/programma.html>
2. <http://ceai.calm.md/>
3. Raportul final către GIZ pe 2016, Departamentul de Dezvoltare Profesională, AAP.

Recenzent: Alexandru MURAVSCHI, doctor în economie

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI BAZATĂ PE PRIORITĂȚI

Galina VRANCEANU,
consultant principal, Direcția reforma administrației publice,
Cancelaria de Stat a Republicii Moldova

SUMMARY

The professionalism of civil servants contributes to the achievement of the institutional goals and inspires trust for citizens in the public authorities. The continuous professional development of the civil servant is a right, but also an obligation. When the training needs are numerous and various and the financial resources are limited, the most efficient solution for a well-trained civil servants body consists in prioritizing and determining the training directions at a national level.

Keywords. Professional development, civil servants, State Chancellery, priorities, training needs, planning, training plan.

Este bine cunoscut faptul că oamenii sunt cea mai importantă resursă într-o organizație, care determină succesul sau insuccesul acesteia. Încrederea cetățenilor în instituțiile statului este condiționată, în mare parte, de profesionalismul și moralitatea funcționarilor publici. De asemenea, multe cercetări confirmă faptul că instruirea este esențială în crearea unui colectiv motivat și productiv.

Dezvoltarea profesională continuă a funcționarului public este un drept, dar și o obligație în egală măsură [1]. Inițierea organizării unui proces sistematic și planificat de instruire continuă a funcționarului public îi revine autorității publice. Beneficiarii direcți ai activităților de formare profesională sunt funcționarii publici, care au responsabilitatea de a-și dezvolta cunoștințele și abilitățile în scopul atingerii performanței instituționale.

Procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici în Republica Moldova se bazează pe următoarele principii: *respectarea dreptului funcționarului public la dezvoltarea profesională; obligativitatea dezvoltării profesionale; liberalizarea serviciilor de instruire; orientarea spre necesitățile de instruire și descentralizarea procesului de dezvoltare profesională continuă.* Ultimul principiu enunțat presupune că „autoritățile publice au deplina competență în planificarea activităților de dezvoltare profesională, achiziționarea serviciilor de instruire, monitorizarea și evaluarea instruirii funcționarilor publici” [2]. Totuși la nivel central, Cancelaria de Stat este responsabilă de elaborarea politicilor în acest sens și de determinarea anuală a subiectelor și numărului de funcționari publici, care urmează a fi instruiți în cadrul comenzii de stat, din sursele financiare alocate de Guvern [3].

Urmare a mai multor analize a cadrului normativ și a practicilor aplicate în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, începând cu anul 2008, s-a constatat că procesul actual de instruire are o perspectivă anuală, iar acest fapt nu permite identificarea provocărilor pe termen lung din serviciul public, precum și setarea unor obiective strategice [4]. Cu toate că la dispoziția autorităților publice au fost puse mai multe recomandări metodologice și modele pentru a asigura un sistem bine coordonat de instruire a personalului, deseori acesta se realizează printr-o planificare vagă și organizare ad-hoc.

În acest sens, practica internațională în domeniu confirmă necesitatea elaborării unui document de politici la nivel național care ar asigura caracterul planificat al procesului de instruire

[5, 6]. Planificarea procesului de dezvoltare profesională se bazează pe necesitățile de instruire identificate. La nivel național, necesitățile de instruire sunt foarte multe și variază semnificativ de la o autoritate publică la alta. Pentru a permite planificarea pe termen mediu la nivel național a acestui proces, Guvernul a decis să se prioritizeze, pe termen mediu, direcțiile de instruire și categoriile de funcționari publici.

Astfel, în scopul identificării pe termen mediu a necesităților de instruire și a grupurilor de funcționari publici care au nevoie să-și dezvolte cunoștințele și aptitudinile, atât la nivelul autorităților centrale cât și cele locale, Cancelaria Stat în colaborare cu experții din cadrul proiectului Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene”, au realizat un sondaj (chestionare și interviuri) în perioada septembrie-octombrie 2015. Rezultatele obținute în urma acestui sondaj au fost prioritizate și ulterior au fost incluse în prevederile **Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020, care a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11 august 2016.**

Conform respondenților, *direcțiile prioritare* de instruire pentru următorii cinci ani sunt următoarele:

- consolidarea abilităților de conducere ale funcționarilor publici (leadership, managementul schimbării, managementul resurselor umane etc.);
- dezvoltarea competențelor, abilităților și atitudinilor profesionale necesare pentru exercitarea funcției publice (integrarea în funcția publică);
- dezvoltarea competențelor necesare pentru prestarea serviciilor publice;
- îmbunătățirea cunoștințelor în ceea ce privește etica profesională și acțiunile de prevenire a corupției în rândul funcționarilor publici;
- sporirea abilităților de planificare strategică, elaborare a politicilor publice și îmbunătățirea nivelului de cunoaștere a limbilor străine (de circulație europeană – engleza, franceza etc.).

În calitate de *grupuri prioritare* pentru instruire au fost selectate următoarele categorii:

- funcționarii publici de conducere și de nivel superior;
- funcționarii publici debutanți;
- funcționarii publici care sunt direct antrenați în prestarea serviciilor;
- funcționarii publici care dețin funcții cu un risc înalt al corupției;
- funcționarii publici responsabili de planificarea strategică și elaborarea și coordonarea politicilor publice.

Direcțiile prioritare de instruire incluse în Program vizează subiecte cu caracter orizontal, specifice tuturor autorităților publice, pe când instruirea în anumite subiecte specifice de specialitate/în domenii concrete de competențe specifice anumitor categorii de funcționari/autorități, urmează a fi realizată de către ministere și alte autorități publice, responsabile de anumite domenii specifice.

Elaborarea Programului de instruire a fost condiționată și de prevederile Programului de activitate al Guvernului pentru anii 2016-2018 privind consolidarea capacităților funcționarilor publici în domeniul elaborării și implementării politicilor publice și dezvoltării managementului performanței; lupta cu corupția, introducerea standardelor corespunzătoare de comportament etic al funcționarilor publici și prevenirea conflictelor de interese.

În această ordine de idei, autoritățile publice centrale și locale sunt obligate să elaboreze planuri anuale de instruire și să le alinieze la prioritățile stabilite de Guvern [7]. Pentru finanțarea activităților de dezvoltare profesională, autoritățile publice au dreptul să utilizeze minimum 2% din fondul anual de salarizare destinate procesului de dezvoltare profesională continuă (potrivit art. 37 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului

public) și mijloace financiare acordate de partenerii de dezvoltare.

Programul de instruire al funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 permite crearea unui sistem de instruire planificat din punctul de vedere al resurselor și orientat spre realizarea obiectivelor Guvernului pe termen mediu.

Aplicarea prevederilor documentului menționat va asigura eficientizarea procesului de dezvoltare profesională a personalului, contribuind, astfel, la susținerea implementării reformei de modernizare a administrației publice; ridicarea nivelului de profesionalism în serviciul public, sporirea eficienței administrației publice și oferirea unor servicii mai bune și mai puțin costisitoare; sporirea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității unui comportament etic și integru.

În urma implementării acestui Program suntem orientați ca numărul de funcționari publici instruiți anual să se majoreze, iar satisfacția cetățenilor privind prestarea serviciilor publice să crească cu, cel puțin, 7% din valoarea anului 2016.

Dezvoltarea profesională este un proces complex și dinamic, care presupune investiții în oameni și tehnologie. Aceasta asigură profesionalismul personalului și menține imaginea instituțională la un nivel ridicat. Având funcționari bine pregătiți și cu valori etice înalte, autoritățile publice vor deveni mai puternice și vor inspira încredere cetățenilor. Instruirea bazată pe priorități contribuie ca acest proces să devină mai eficient prin planificarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea activităților de formare profesională fundamentate pe obiectivele și scopurile guvernării.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.
2. Regulament cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici. Anexa nr.10 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.03.2009 nr. 55-56.
3. Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 657 din 6 noiembrie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.11.2009, nr. 162/724.
4. Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11 august 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.08.2016, nr. 265-276.
5. Civil Servants' Training Strategy as a Precondition for Improving the Quality of Public Administration (Lithuania's Example). [On line]: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005005.pdf>> (accesat la 10.04.2017).
6. World Public Sector Report 2005. Organizația Națiunilor Unite. [On line]: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021616.pdf>>(accesat la 10.04.2017).
7. Doicov E., Gheorghita T. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: Instruirea internă, Chișinău, 2011.

Recenzent: Tamara GHEORGHIȚA, doctor în științe administrative

MARKETING REGIONAL – UN NOU DOMENIU DE INSTRUIRE PENTRU FUNCȚIONARII PUBLICI

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
magistru,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Initially being used by private sector, marketing tools gradually spreads to other areas such as social, public, politics. Introducing elements of marketing in these areas is motivated by several factors, including the basic one - the need to increase the efficiency of the non-profit sector considering the limited resources and ever-increasing needs and demands of the population and the need for modeling of social behavior. Although currently directors and employees of public entities do not know and do not apply marketing tools in their work, the author comes up with an argumentation of acceptance of marketing tools to increase efficiency of public entities.

Keywords: public entities, regional development, social needs, marketing tools, quality of life.

Apariția conceptului de marketing și cercetările intensive în acest domeniu au început în a doua jumătate a sec. al XX-lea. Domeniile de aplicare a acestor cercetări s-au dovedit a fi foarte diverse, iar sfera de acțiune a depășit sectorul privat și a fost transpusă în sectorul public.

Inițial, *entitățile publice* au avut rolul de a defini și a asigura respectarea principiilor de funcționare a societății, precum și de a asigura serviciile publice de importanță majoră pentru societate. Marketingul public a apărut din necesitatea îmbunătățirii activităților îndreptate spre satisfacerea nevoilor cetățenilor în serviciile publice, scopul final fiind prosperitatea socială sau creșterea calității vieții cetățenilor. În aceste condiții s-a apelat la adaptarea unor instrumente de marketing din sectorul privat la particularitățile sectorului public [2, p. 24].

În fond, satisfacerea intereselor generale ale societății nu poate fi realizată fără cunoașterea nevoilor și comportamentului oamenilor față de satisfacerea nevoilor. Spre deosebire de sectorul privat, care se axează pe livrarea unui produs sau serviciu, sectorul public trebuie să ia în considerație și alte nevoi, cum ar fi necesitatea oamenilor de a fi informați, sprijiniți, serviți și tratați corect.

Un alt motiv pentru care entitățile publice apelează actualmente la instrumentele de marketing este nevoia de dezvoltare socioeconomică a localităților și regiunilor. Această dezvoltare poate să fie una naturală, dar, după cum se observă în țările cu economia emergentă, dezvoltarea naturală este una foarte lentă. Astfel, entitățile publice sunt acelea care joacă rolul unui catalizator în procesul de dezvoltare a localităților, regiunilor, precum și a țării în întregime.

Există o serie de factori (accentul pe dezvoltarea durabilă, globalizarea, mediul concurențial, influența din partea cetățenilor, resursele umane, naturale, materiale și de timp limitate etc.) ce impun entităților publice necesitatea unor schimbări calitative în abordarea prestațiilor acestora. Anume aici, alături de instrumentarul larg managerial, în ajutorul entităților publice vin și instrumentele marketingului, doar că adaptate la specificul domeniului public. Aceste instrumente reies din funcțiile marketingului public, dintre care cele mai importante sunt:

- a) cercetarea nevoilor sociale și domeniilor de interes public;
- b) adaptarea entității publice la mediul ambiental (economic, social, cultural, demografic, politic, tehnologic, informațional, natural);

- c) promovarea managementului public performant și creșterea eficacității activității publice;
- d) promovarea comunicării publice moderne;
- e) satisfacerea optimă a nevoilor în serviciile publice;
- f) adaptarea serviciilor publice la standardele internaționale [2, p. 30].

Nevoile sociale necesită a fi cercetate de către entitățile publice, unul dintre motive fiind că identificarea acestora ajută la găsirea soluțiilor de rezolvare și chiar prevenire a problemelor sociale.

Cu ajutorul metodelor și tehnicilor de marketing entitatea publică trebuie să stabilească cui, când, cum și câte produse/servicii trebuie oferite pentru satisfacerea nevoilor sociale, prevenirea și rezolvarea problemelor sociale, utilizând ca instrument eficace programele sociale detaliate prin intermediul unor proiecte sociale [4, p. 28].

În cercetarea nevoilor sociale entitățile publice trebuie să atragă atenția la nevoile cetățenilor în produsul public și specificul acestuia. Este evident că cercetarea nevoilor sociale ale beneficiarilor locali și regionali nu poate fi făcută fără a cunoaște profilul acestora. Deci e nevoie să fie făcută o analiză structurală a clientelei (grupului-țintă de beneficiari ai produselor/serviciilor publice) referitor la numărul acesteia, structura pe vârste, sexe, ocupații, venituri ș. a. [1, p. 31-34]. În ajutorul unei asemenea cercetări vine mix-ul de marketing în domeniul public, încorporând atât cei 4P caracteristici pentru marketingul produselor (Produsul, Plasarea, Promovarea, Prețul), cât și cei 7P caracteristici pentru marketingul serviciilor (cei 4P plus Personalul, Procesul, Proba /dovada fizică).

Aici autorul dorește să menționeze, că cercetarea nevoilor sociale generale poate și trebuie să fie una dintre sarcinile entităților publice, dar dacă ne referim la activitățile de marketing în totalitatea lor, atunci cercetarea nevoilor consumatorilor într-un produs sau serviciu al unui agent de drept privat cade pe umerii acestuia. Aici, sub totalitatea activităților de marketing, autorul înțelege toate tipurile de marketing, care reies din clasificarea acestora după diferite criterii: după profilul sau natura activității economice (marketingul bunurilor de consum, al bunurilor de utilizare productivă, marketingul serviciilor), după obiectul activității (marketingul în domeniul economiei reale, marketingul în domeniul nonprofit), după nivelul de organizare (micromarketing, macromarketing), după aria de cuprindere teritorială (marketing intern local, regional, de țară, precum și marketing internațional), după poziția în circulația bunurilor (marketingul producătorului, marketingul distribuitorului), după sarcinile marketingului (marketing stimulat, conversional, de dezvoltare, de sincronizare, remarketing, contramarketing etc.) [4, pp. 22-25].

În acest fel, activitățile de marketing regional pot fi divizate convențional în marketingul nonprofit (realizat de entitățile publice și organizațiile obștești) și marketingul orientat spre obținerea profitului (realizat de agenții de drept privat în scopul sporirii profitului prin promovarea bunurilor și serviciilor). Această divizare este una reală atunci când fiecare dintre actorii nominalizați (fie entitatea publică, fie agentul de drept privat) realizează activități de marketing pe cont propriu, de sine stătător, fără a face careva parteneriate unul cu altul. Iar atunci când entitățile publice își unesc eforturile împreună cu agenții de drept privat în realizarea unei activități de marketing divizarea devine convențională. În asemenea cazuri este greu de separat efectele unei activități de marketing conform aportului individual al fiecărei părți. Se creează o simbioză în care e greu de izolat aportul fiecărui actor.

Conducătorii și funcționarii entităților publice trebuie să fie conștienți de faptul că asupra unor tipuri de servicii/produse locale sau regionale entitățile pot avea influență directă (de ex., influențarea serviciilor de strictă necesitate pentru populația locală, cum este aprovizionarea cu apă potabilă de calitate optimă), iar asupra altor servicii/produse - *indirectă* (de ex., influențarea

mediului de afaceri în localitate/regiune prin colaborare eficientă cu reprezentanții mediului de afaceri, îndeosebi cu acei care plasează pe piață produse/servicii competitive, autentice pentru localitatea/regiunea respectivă). Deci toate activitățile sau non-activitățile (pasivitatea) entităților publice ce țin de domeniul marketingului regional au un impact fie pozitiv, fie negativ, fie prevăzut, fie neprevăzut asupra situației socioeconomice din regiune. Acest fapt se datorează legăturilor cauzale în lanț care sunt caracteristice sistemelor socioeconomice.

Astfel, pentru obținerea unor rezultate pozitive vizibile pentru cetățeni la nivel local/regional, entitățile publice trebuie să promoveze un management public performant și creșterea eficacității activității publice. Managementul entităților publice prin caracterul său atotcuprinzător are un rol decisiv în derularea activității acestora. El trebuie să urmărească obiective vitale cum este: eficiența, eficacitatea, prestarea serviciilor publice calitative, promovarea adecvată a acestora, respectarea legislației. Managementul activității de marketing reprezintă „analiza, planificarea, implementarea și controlul programelor destinate să creeze, să extindă și să mențină schimburile avantajoase cu consumatorii vizați, în scopul atingerii obiectivelor organizației” [3, pp. 43-46]. Implementarea politicilor de marketing în entitățile publice depinde de orientarea managementului către cetățean, către rezultate și performanțe. La momentul actual, în entitățile publice autohtone promovarea marketingului public este o problemă insuficient conturată în strategiile de management și în concepțiile conducătorilor acestor entități [2, p. 35]. Însușirea și aplicarea unei orientări veritabile de marketing presupune schimbarea fundamentală a atitudinii managerilor, convertirea lor la optica de marketing, ce se poate realiza prin *educație și comunicare*.

Procesul de comunicare lasă amprenta pe imaginea și reputația entității publice, pe identitatea acesteia în opinia publică. Prin urmare, promovarea unei comunicări publice moderne se realizează în baza planului de comunicare și informare care urmărește o relație corectă cu cetățeanul (actualul sau potențialul client), un dialog din care se va aprecia corect nevoia socială, cerințele și doleanțele societății, precum și satisfacția cetățenilor cu nivelul de rezolvare a problemelor la nivel local/regional. Comunicarea trebuie să cuprindă atât procesele schimbului de informații în interiorul entității publice, cât și exteriorizarea informației, obținerea feed-back-ului, analiza acestuia și reacția la feed-back. Printr-un proces eficient de comunicare entitatea publică va putea obține acordul și sprijinul locuitorilor, a instituțiilor și organizațiilor existente în localitate/regiune, precum și să-și formeze o imagine publică în exteriorul localității/regiunii. Imaginea pozitivă a entității publice va constitui un instrument forte de marketing în promovarea și dezvoltarea localității/regiunii.

Reieșind din relevanța tuturor funcțiilor de marketing descrise mai sus pentru activitatea entităților publice, se conturează activitățile de bază pe care acestea urmează să le realizeze din perspectiva locală și regională:

- a) planificarea și proiectarea principalelor caracteristici și servicii comunitare ale localității/regiunii;
- b) stabilirea stimulentei atrăgătoare pentru utilizatorii de servicii publice și private oferite în localitate/regiune;
- c) livrarea bunurilor și serviciilor în localitate/regiune conform previziunilor;
- d) promovarea localității/regiunii prin identificarea și accentuarea avantajelor competitive [2, p.123].

În politica de marketing, strategia deține locul central, pentru că derivă din obiectivele organizației, indicând direcția activității, iar tactica trebuie să se sincronizeze cu strategia, să corespundă acesteia, să se înscrie pe linia sa, să găsească permanent mijloacele și formele cele mai potrivite, pentru ca, în final, să se regleze acordul între necesitățile consumatorului și posibili-

tățile organizației. Strategia de marketing, de fapt, este un act decizional ce exprimă rezultatul unui proces complex, a cărui fundamentare presupune: analiza factorilor strategici și formularea alternativelor strategice din care se va alege strategia pentru fiecare etapă, produs sau piață.

Strategia de marketing are ca scop finalitatea optimă a activității întreprinderii într-o perioadă optimă și reflectă: sfera de activitate; orientarea pe termen lung; reacțiile la solicitările pieței; atitudinea față de mediul ambiant și comportamentul său în raport cu componentele lui; maniera adaptării la dinamica mediului ambiant; corelația activității sale cu resursele disponibile; opțiunea pentru o anumită cale de urmat, aleasă dintre mai multe alternative posibile.

Strategiile de succes sunt cele prin care se determină oportunitățile de piață și avantajul competitiv, având la bază rezultatele controlului de marketing ce pun în evidență: riscurile, situațiile favorabile, punctele tari și slabe ale organizației. Prin transpunerea lor în practică trebuie să se creeze un asemenea sistem de raporturi între organizație și mediul ambiant încât să se asigure plasarea sa într-o poziție cât mai bună în confruntarea cu ceilalți competitori [4, p. 88].

Prin implementarea adecvată a strategiei de marketing regional și realizarea activităților descrise mai sus, entitățile publice pot să se apropie de următoarele rezultate:

- dezvoltarea infrastructurii locale/regionale;
- realizarea și difuzarea imaginii unei localități/regiuni;
- atragerea turiștilor;
- atragerea investitorilor și extinderea afacerilor, care duc la creșterea încasărilor în buget și sporirea numărului locurilor de muncă;
- creșterea vânzărilor produselor locale/regionale atât pe plan intern, cât și pe plan extern (export);
- modificarea componenței locuitorilor și creșterea demografică [2, p.126].

Prin aceste rezultate devine evidentă importanța utilizării marketingului regional de către entitățile publice, dar este clar că efortul care trebuie depus este enorm, mai ales în condițiile Republicii Moldova unde practicarea marketingului regional se află în stare incipientă. Pentru a evolua în acest domeniu, entitățile publice necesită elaborarea unor viziuni strategice, a unor documente de strategii în domeniul dezvoltării regionale parte componentă integrantă a căroră vor fi strategiile și planurile de marketing regional. Pentru elaborarea și implementarea ulterioară a acestora va fi nevoie de o bază materială și financiară, de entuziasmul și suportul tuturor actorilor implicați în procesul dezvoltării regionale, dintre care cel mai important actor este locuitorul regiunii, care trebuie să devină un adevărat „ambasador” al acesteia. Funcționarilor publici în acest proces le revine rolul de inițiatori, coordonatori și supervizori ai tuturor componentelor marketingului regional la nivel public.

Astfel, există o necesitate de pregătire a specialiștilor calificați în domeniul respectiv - lucru conștientizat de cei care întotdeauna sprijină dezvoltarea profesională a funcționarilor publici – colaboratorii Academiei de Administrare Publică și partenerii de dezvoltare a acesteia. Considerând marketingul regional drept domeniu de cunoaștere necesar în vederea formării profesionale a unor funcționari publici „arhitecți” ai unor localități și regiuni prospere, Departamentul Dezvoltare Profesională al Academiei, sprijinit de Agenția Germană pentru Cooperare Internațională, lansează instruirea în domeniul respectiv. Cursul „*marketing local și regional pentru dezvoltarea regională competitivă*” are ca scop sporirea competențelor teoretice și practice ale participanților la curs în domeniul marketingului local și regional. Atingerea acestui scop se propune prin realizarea obiectivelor educaționale:

- *la nivel de cunoaștere* (aprofundarea, actualizarea cunoștințelor în domeniul conceptelor fundamentale ale brand-ului de țară și marketingului regional; politici de marketing regional);
- *la nivel de aplicare* (dezvoltarea abilităților de aplicare a instrumentelor de marketing local

și regional; elaborarea strategiei de dezvoltare a brand-ului regional; aplicarea principiilor mix-ului promoțional);

- *la nivel de integrare (modelarea atitudinilor de utilizare în practică a noilor cunoștințe în domeniul marketingului local și regional)* [5].

În acest context, realizarea instruirii în domeniul marketingului regional va permite crearea masei critice a funcționarilor publici capabili să contribuie atât la promovarea produselor și serviciilor locale și regionale, cât și la crearea imaginii pozitive a localităților/regiunilor. Prin urmare, o asemenea promovare va deveni o componentă esențială a procesului de dezvoltare socio-economică a localităților și regiunilor.

BIBLIOGRAFIE

1. ARMS, B. Marketingul local. București: editura ALL, 2008, 175 p.
2. BRETCU, A. Marketing public. Reșița: editura Eftimie Murgu, 2011, 145 p.
3. KOTLER, Ph., SAUNDERS, J., ARMSTRONG, G., WONG, V. Principiile marketingului. București: editura Teora, 1998, 1135 p.
4. SOLCAN, A. Marketing politic. Note de curs. Partea I. Chișinău: USM, 2012, 99 p.
5. <http://www.aap.gov.md/ro/content/pilotarea-cursului-%E2%80%9Emarketing-local-%C8%99i-regional-pentru-dezvoltarea-regional%C4%83-competitiv%C4%83%E2%80%9D>

Recenzent: Svetlana GOROBIEVSCHI, doctor habilitat, profesor universitar

PROMOVAREA DEZVOLTĂRII LOCALE ȘI REGIONALE PRIN INTERMEDIUL PLATFORMEI DE DISCUȚII

Carolina MITROFAN,
*master în administrația publică,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The development of an efficient public administration that provides quality services to the citizens is one of the challenges in the present reform process in Moldova. Supported by the German Development Cooperation through GLZ, the Academy of Public Administration started a series of individual Forums on topics concerning the local and regional development. The purpose of the Forums is to encourage open discourses, promote mutual understanding and serve as a platform for sharing experiences, best practices and opportunities the authorities are facing.

Keywords: *regional development policy, public administration reform, discussion forum, open discussion platform, modernization of public services, public authorities.*

Prin politică de dezvoltare regională se înțelege activitatea concentrată a diferitelor autorități, structuri și instituții de stat, regionale sau locale, publice și private realizate în scopul sprijinirii proceselor de dezvoltare în regiuni și echilibrarea nivelului de dezvoltare al acestora atât în interiorul regiunilor (intraregional) cât și între regiuni (interregional). Din această activitate coordonată rezultă scopul general urmărit de politicile de dezvoltare regională – asigurarea dezvoltării echilibrate a teritoriului național, din punct de vedere economic, social, cultural, de mediu și evitarea manifestării disparităților și dezechilibrelor de dezvoltare.

Astfel, politicile de dezvoltare regională constituie ansamblul de măsuri planificate și promovate de autoritățile administrației publice centrale, regionale și locale în parteneriat cu diverși actori publici sau privați pentru a asigura o creștere economică și socială dinamică și durabilă, prin valorificarea eficientă a potențialului local și regional, dar și resurselor atrase în acest sens. Unul dintre obiectivele primordiale ale politicilor de dezvoltare regională este de a spori competitivitatea economică a regiunilor și, prin urmare, stimularea dezvoltării economice și sociale în regiuni. Legat de aspectele economice este un alt obiectiv principal și anume - asigurarea coeziunii sociale a populației și instituțiilor. Al treilea obiectiv indispensabil de cele două este asigurarea coeziunii teritoriale. Toate trei elemente primordiale contribuie la reducerea disparităților și decalajelor de dezvoltare, în cadrul regiunilor și între regiuni [1].

Politica de dezvoltare regională a Guvernului Republicii Moldova constituie o componentă importantă a reformei, având ca obiective principale diminuarea dezechilibrelor economice și sociale acumulate în timp, prevenirea apariției unor noi dezechilibre și susținerea dezvoltării generale a tuturor regiunilor țării, cooperarea transfrontalieră, întărirea capacității Republicii Moldova de a-și asuma responsabilitățile unui viitor stat-membru al Uniunii Europene.

Cadrul legal și normativ existent, experiența acumulată de structurile instituționale implicate în proces, oportunitățile deschise de Acordul de Asociere cu UE, percepția publică față de procesul de dezvoltare regională, precum și alți factori, constată existența premiselor necesare pentru promovarea mecanismelor de implementare a politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova la un nivel calitativ nou. [1]

Realizarea obiectivelor politicilor de dezvoltare regională și gestionarea proceselor de dezvoltare, sunt asigurate de un cadru instituțional, bine definit, constituit din autorități, structuri și instituții amplasate atât la nivel național cât și regional. Astfel, instituțiile responsabile de coordonarea politicii de dezvoltare regională sunt:

- la nivel național: Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și structurile subordonate;
- la nivel regional: Consiliile Regionale de Dezvoltare Nord, Centru, Sud și UTA Găgăuzia, precum și Agențiile de Dezvoltare Regională Nord, Centru, Sud și a UTA Găgăuzia.

Specificul cadrului instituțional regional este că CRD-le sunt constituite din reprezentanți ai sectorului public și privat, susținute de ADR-uri. Parte integrantă a cadrului instituțional al dezvoltării regionale sunt și autoritățile administrației publice locale (raionale, orașenești, comunale), care coordonează procesul de dezvoltare la nivel local. În ultima perioadă, acestea sunt tot mai mult implicate în elaborarea, promovarea, crearea de parteneriate cu instituții publice și private și implementarea proiectelor de dezvoltare regională.

Astfel, întru realizarea scopurilor propuse, dezvoltarea regională trebuie să fie un domeniu de concentrare a eforturilor mai multor actori, instituții amplasate la diferite niveluri de administrare.

În prezent, în Republica Moldova există toate premisele necesare – legale, instituționale și de suport – pentru a asigura un proces durabil și eficient de dezvoltare regională conform cerințelor și abordărilor europene în domeniu, și anume:

- este aprobat cadrul legislativ și normativ necesar;
- este constituit cadrul instituțional la diferite niveluri de administrare;
- este aprobat și pus în aplicare cadrul conceptual strategic și de programare;
- există un mecanism stabilit de finanțare, dar și un cadru de cooperare pentru sprijinirea financiară externă a proiectelor și programelor de dezvoltare regională.

Cu toate acestea, în domeniul dezvoltării regionale persistă încă un șir de probleme și necesități care urmează a fi soluționate. Problemele, dar și provocările administrației publice locale vizează, în special, descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, patrimonială, precum și dezvoltarea locală și capacitatea administrativă a sistemului autorităților publice locale.

Partenerii internaționali ai Republicii Moldova, atât în cadrul cooperării Moldova – UE cât și prin acorduri bilaterale, susțin activ acest proces de dezvoltare armonioasă și durabilă a Republicii Moldova, prin suport financiar și transfer de experiență. În acest context, se include proiectul GIZ „Modernizarea Serviciilor Publice Locale în Republica Moldova”.

Academia de Administrare Publică, în comun cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și proiectul „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”, implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), și-a propus să discute cu factorii implicați în elaborarea și implementarea politicii de dezvoltare regionale despre măsurile planificate și promovate de autoritățile administrației publice locale și centrale, în parteneriat cu diverși actori (privați, publici, voluntari), în scopul asigurării unei creșteri economice, dinamice și durabile, prin valorificarea eficientă a potențialului regional și local, în scopul îmbunătățirii condițiilor de viață. [3]

Academia este cea mai importantă instituție de învățământ superior care pregătește personal calificat pentru autoritățile publice, deține contacte strânse cu autoritățile locale și centrale ale administrației publice, poziționându-se ca cea mai potrivită instituție pentru a lansa o platformă de discuții cu reprezentanții autorităților publice, societății civile privind dezvoltarea locală și regională și reformele necesare.

Scopul realizării acestor platforme deschise de comunicare este îmbunătățirea competențelor și abilităților autorităților publice, încurajarea discuțiilor deschise în scopul realizării unui schimb de experiență, de bune practici și identificarea provocărilor și oportunităților cu care se confruntă

autoritățile publice locale și centrale în contextul dezvoltării locale și regionale.

Astfel, în perioada septembrie 2016 – martie 2017, în cadrul Academiei au fost organizate 3 forumuri tematice, abordând problemele actuale referitor la dezvoltarea administrației publice la nivel local și regional cu următoarele tematici: Forumul 1. „Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova”; Forumul 2. „Dezvoltarea regională a Republicii Moldova” și Forum 3 „Modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova”, la care au participat în total peste 270 de reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale, ai misiunilor diplomatice, ai organizațiilor internaționale, ai societății civile, ai Agențiilor de Dezvoltare Regională, ONG-urilor, profesori ai AAP, ai altor instituții de învățământ superior, alte persoane cu experiență în domeniile vizate.

Desfășurarea lucrărilor Forumurilor a urmărit modelul tipic – ședințe în plen, după care și-au desfășurat lucrările 2-3 paneluri de discuții, în cadrul cărora au fost luate în dezbatere aspecte privind beneficiile și riscurile reformei administrației publice locale, descentralizarea financiară, probleme ce țin de dezvoltarea locală și regională și modernizarea serviciilor publice locale. Reprezentanții autorităților administrativ-teritoriale au fost implicați activ în discuții și au fost în marea majoritate de acord cu faptul că reforma este necesară, procesul descentralizării trebuie să fie definitivat, serviciile publice și infrastructura - îmbunătățite, iar implementarea e-Guvernării - să asigure îmbunătățirea schimbului de informații și servicii între autorități.

În mersul discuțiilor s-a pus accentul pe faptul că tergiversarea realizării reformei administrativ-teritoriale a condus la apariția și gravarea unor decalaje teritoriale, zonale pentru care se impune căutarea soluțiilor. Actualele unități administrativ-teritoriale nu sunt în stare să soluționeze de sine stătător problemele variate cu care se confruntă, majoritatea dintre ele depășind cadrul teritorial al acestora, fiind comune unităților învecinate sub mai multe aspecte. Din perspectiva sporirii eficienței dezvoltării se impune să fie găsită o astfel de divizare a teritoriului republicii care, având un număr mai mic de unități, dar cu spații mai extinse, ar oferi oportunități suplimentare pentru valorificarea potențialului propriu și mobilizarea resurselor suplimentare. Scopul final al reformei ar consta în crearea unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile pentru o bună gestionare a treburilor publice în favoarea comunității locale, să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală.

Succesul dezvoltării regiunii depinde de capacitatea instituțiilor și actorilor regionali de a co-opera eficient în procesul de dezvoltare regională care presupune: cooperare intercomunitară și abordare participativă, identificarea ideilor de proiecte și pregătirea calitativă a documentației necesare, atragerea resurselor financiare, implementarea cu succes a proiectelor, asigurarea unei transparențe totale a procesului și, nu în ultimul rând, respectarea principiilor echității sociale și a egalității de gen.

Un accent aparte în cadrul discuțiilor s-a pus pe calitatea serviciilor publice care să fie mai aproape de cetățeni și să fie corespunzătoare nevoilor populației prin transparența, modernizarea și durabilitatea serviciilor publice locale prestate.

În cadrul evenimentelor au fost evidențiate provocările actuale în gestionarea serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale. La fel, au fost abordate și discutate aspectele de modernizare a serviciilor publice prin prisma Strategiei de reformă a administrației publice 2016-2020, obiectivul general al cărei este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice. [4] De asemenea, au fost prezentate rezultatele implementării proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale”, obiectivul căruia este îmbunătățirea condițiilor-cadru pentru implementarea politicii de dezvoltare regională orientată către cetățean în sectoarele prioritare ale prestării serviciilor publice locale.

Deși a trecut prin numeroase inițiative de reformare, administrația publică locală încă nu a ajuns

la acel nivel de prestare a serviciilor publice care ar satisface în totalitate cerințele beneficiarilor finali – ale cetățenilor. Cu toate acestea, în Republica Moldova există autorități ale administrației publice locale, care au reușit să găsească un șir de soluții inventive pentru rezolvarea problemelor existente. Astfel, Forumul de discuții a fost un bun prilej pentru împărtășirea acestor bune practici și soluții de management.

Concluziile generate în mersul discuțiilor se rezumă la următoarele: în scopul realizării obiectivelor propuse de dezvoltare regională este necesară valorificarea adecvată a potențialului local, bazat pe programe de dezvoltare, pe sprijin suplimentar, pe un cadru legal și instituțional de coordonare, elaborarea și aprobarea standardelor minime de calitate pentru serviciile publice administrative, elaborarea și aprobarea Metodologiei-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, cu accentul pe asigurarea accesibilității serviciilor pentru păturile de populație socialmente vulnerabile etc. Toate acestea se pot realiza, din perspectiva experienței europene, prin promovarea unei politici de dezvoltare regionale distincte.

Continuitatea acestor Forumuri și-a găsit expresia în Platforma de discuții, care este accesibilă tuturor celor interesați de problemele dezvoltării locale și regionale. Participanții la Forum, alte persoane interesate experți funcționari, cetățeni - sunt invitați să participe la discuții referitor la dezvoltarea regională în Republica Moldova, accesând site-ul Academiei de Administrare Publică. [5] Platforma încurajează discuțiile deschise, schimbul de experiență, bunele practici din domeniu.

Organizarea unei astfel de platforme de discuții, cu implicarea mediului academic și a tuturor factorilor antrenați în realizarea politicii de dezvoltare regional, este benefică pentru creșterea vizibilității unor proiecte de succes, a bunelor practici și a rezultatelor obținute în domeniu, precum și pentru consolidarea capacităților autorităților publice locale prin schimb de experiență.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 21-24 din 16.02.2007.
2. Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, aprobată prin Legea nr. 239 din 13.10.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 30-39 din 03.02.2017.
3. <http://aap.gov.md/ro/node/1145>
4. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 911 din 25.07.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264 din 12.08.2016.
5. <http://www.aap.gov.md/ro/node/1478#Platforma-de-discutii>

Recenzent: Oleg FRUNZE, doctor, lector superior universitar

MOTIVAREA ȘI SATISFACEREA LA LOCUL DE MUNCĂ – PREMISE PENTRU FORMAREA CONTINUĂ A FUNȚIONARILOR PUBLICI

Alina SEVERIN,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article aims to highlight the role of motivation and satisfaction at work - prerequisites for training of civil servants. Motivation deals with how to determine the means by which members of an organization or public officials may be encouraged to contribute effectively to the objectives, taking into account the needs of each and their own personalities. Motivation as a mechanism regulating influence human behavior, enabling access to human personality. Motivation is essential for understanding organizational behavior, self realization is determined by the need to give a measure of its own identity in raporturile with others is the most important work that we harness the power and possibilities.

Keywords: behavior, emotion, evaluation, training, public servant, job, manager, organizational environment, motivation, satisfaction.

Articolul dat are drept scop evidențierea rolului motivării și satisfacerii la locul de muncă – premise pentru formarea continuă a funcționarilor publici. Motivația abordează modul de determinare a mijloacelor prin care membrii unei organizații, respectiv, funcționarii publici, pot fi stimulați să contribuie eficient la îndeplinirea obiectivelor, ținând cont de necesitățile fiecăruia și propriile personalități. Motivația, ca mecanism regulator, influențează conduita umană, permițând accesul la personalitatea omului.

În general, pentru a afla conduita unui subiect, se măsoară I.Q.-ul, fără a ține seama de forța lăuntrică ce-i întreține și orientează acțiunea. Aceasta este motivația, esențială pentru activitatea umană, pentru înțelegerea și explicarea comportamentului. Motivația impulsionează și declanșează acțiunea, stimulează, dinamizează organismul, direcționându-l spre satisfacere [1].

Fenomenele motivaționale nu pot fi observate direct, ceea ce face ca identificarea și denumirea lor să fie dificilă. Există diferențe între indivizi, de la natura motivației, care la stimuli identici reacționează diferit, la modalitățile de satisfacere a ei, evidențiindu-se, astfel, complexitatea actelor motivaționale.

Motivația este esențială pentru înțelegerea comportamentului organizațional, realizarea propriei persoane este determinată de nevoia de a da o măsură propriei identități în raporturile cu ceilalți, munca fiind domeniul cel mai important în care ne valorificăm capacitățile și posibilitățile.

Dacă managementul resurselor umane nu poate acționa la nivelul societății, el poate totuși să acționeze la nivelul propriilor angajați. Astfel, corectitudinea, cinstea, ordinea, justețea acordării salariilor, promovărilor, ocupării posturilor vacanțe și puterea modelului managerilor organizației sunt principalele elemente care creează un sistem etic la locul de muncă.

Un rol important îl reprezintă motivarea nonfinanciară care se poate realiza prin respectul față de persoane și munca realizată, ascultarea, informarea și dialogul, importanța muncii depu-

se pentru alții, apartenența la un grup, conținutul muncii, prestigiul funcției ocupate, perspectivele legate de postul ocupat, renumele instituției de apartenență.

La fel, stimulii psihosociali, stimulii economici și profesionali stimulează motivații specifice muncii, dar și ale nevoilor proprii oamenilor, ce se creează ca urmare a acțiunii lor într-o situație de grup sau a dorinței de a acționa în grup.

Din punct de vedere legislativ, schimbările managementului funcției publice se fac prin stabilirea de standarde și proceduri care să asigure calitatea procesului de recrutare, promovare, instruire și evaluare individuală a funcționarilor publici. În acest sens, este necesară și stabilirea de proceduri de evaluare a capacității instituționale a organizațiilor publice. Mai mult decât atât, trebuie realizate proceduri clare care să asigure procesul de recrutare, promovare, instruire și evaluare [2].

Concluzionând, evaluarea capacității instituționale trebuie să aibă în vedere:

- evaluarea capacităților de management, la nivelul organizațiilor publice, prin crearea unei culturi organizaționale pe baza unor valori bine definite;
- evaluarea capacităților de fundamentare a strategiilor aplicate prin concentrare pe efecte și rezultate directe;
- evaluarea capacității de implementare a furnizării de servicii publice prin planificarea resurselor pe baza priorităților stabilite.

Evaluările trebuie să fie bazate pe proceduri standartizate, simple și transparente, să fie testate și introduse apoi la nivelul instituțiilor. Realizarea de predicții care țin cont de domeniul motivației este de importanță fundamentală în stabilirea unor programe de gestiune a resurselor umane.

Există multe teorii care încearcă să explice natura motivației, ajutându-ne să înțelegem comportamentul oamenilor în anumite momente. Există multe motive care influențează comportamentul și performanța oamenilor. Managerul trebuie să înțeleagă faptul că un angajat care este puternic motivat ajunge la un serviciu calitativ superior mai repede decât un angajat căruia îi lipsește motivația. Astfel, în sistemul public, managerii care sunt angajați cu contracte de management, ar trebui să cunoască foarte bine sistemul public și condițiile de muncă ale funcționarilor publici.

Printre autorii care au elaborat concepții proprii sau teorii asupra motivației, îi putem menționa pe: F. W. Taylor – conducerea științifică, Elton Mayo – teoria relațiilor umane, H. A. Murray – teoriile instrumentaliste, A. H. Maslow – piramida trebuințelor, B. F. Skinner – teoria condiționării operante, Frederick Herzberg – teoria factorilor duali, Clayton Alderfer – teoria ERD, V. H. Vroom – teoria așteptării, J. S. Adams – teoria echității, bazată pe teoria disonanței cognitive a lui L. Festinger etc. Toate aceste teorii sunt importante deoarece și-au adus aportul la studierea și înțelegerea „motorului psihic” al motivației umane [3].

În viața cotidiană, o parte importantă o ocupă emoțiile ce se manifestă în organism, afectând performanța, starea mentală și chiar sănătatea. Cercetările din ultimii ani arată faptul că orice decizie are o bază emoțională, iar logica pune la dispoziție explicația rațională pentru deciziile pe care le luăm. Studiul teoriilor relevante în domeniu permite sesizarea unei dispute esențiale în privința definirii emoțiilor la locul de muncă, drept fundamentul celor raționale și individuale în natură, *versus* perspectiva asupra lor ca fiind fundamental impregnate de dinamica experimentale și de influențele grupului căruia individul îi aparține (Fineman, 2000).

Se observă deseori utilizarea confuză a construcțiilor „sentiment”, „dispoziție”, „emoție” sau „afect”. Astfel, cauzele cadrului conceptual ambiguu sunt datorate nedelimitării acestor concepțe, controversale privind abordarea emoțiilor și lipsa unor teorii clare și coerente privind factorii specifici implicați în experiența emoțională a angajaților și fenomenele psihologice implicate

în procesul de reglare emoțională în funcție de particularitățile locului de muncă (Brief și Weiss, 2002; Fineman, 2000; Poon, 2001; Sandelans și Boudens, 2000).

În studiul și lucrul cu emoțiile la locul de muncă psihologii organizaționali se bazează frecvent pe descoperirile și teoriile din literatura psihologică generală care includ o delimitare strictă a termenilor „afect”, „emoție”, „dispoziție” și „sentiment” în contextul abordării afectivității și proceselor emoționale.

Din perspectiva cognitivă, conceptul emoției include un eveniment generator, o interpretare a acestuia și o evaluare consecutivă a acestei interpretări, evaluare care determină o modificare de ordin fiziologic în organism și o stare de pregătire pentru acțiune (Power și Dalglish, 1998).

Emoțiile sunt concepute ca având funcții adaptative semnificative (Gray și Watson, 2001), esențiale supraviețuirii omului și continuității acestuia în mediul dinamic sociocultural. Acestea furnizează informații individului (despre poziția sa în mediu și în raport cu ceilalți) și celorlalți (informații despre starea individului în forma expresiilor emoționale nonverbale), susțin concentrarea atenției și stimulează mecanismele asociative ale memoriei, facilitând procesul de evaluare a situației și angajarea organismului în acțiuni de supraviețuire, semnalează individului relevanța stimulilor în diferite situații, permițând organismului să răspundă rapid și ferm în fața circumstanțelor caracterizate prin noutate sau amenințare [4].

Ceretătorii au ajuns la un acord în prezent cu privire la rolul constructiv al emoțiilor în organizarea formelor complexe ale experienței umane (gândirea, decizia, creativitatea), considerându-se mai mult decât reflexe primitive la stimulii din mediu cu valoare adaptativă.

În literatura de specialitate, termenii „afect”, „emoție”, „dispoziție” și „sentiment” sunt adesea subsumați conceptelor de „proces afectiv” sau „fenomene afective” și delimitați în funcție de o serie de particularități ca *intensitatea* lor (medie în cazul dispozițiilor, deosebit de puternică în cazul afectelor), *durată* (foarte redusă în cazul afectelor și foarte stabilă în timp în cazul sentimentelor), *orientare* (imprecisă, vagă, în cazul dispozițiilor și bine determinată în cazul emoțiilor) și *complexitate* (redușă în cazul emoțiilor ale căror manifestări au un caracter situativ, predominant reflex-condiționat și crescută în cazul sentimentelor care dăinuie și se accentuează chiar și în absența obiectului care le-a produs).

Paul Popescu-Neveanu aprecia că se poate vorbi despre trei niveluri ale experienței emoționale – *primar* (dispoziții afective endogene și afecte/emoții primare), *complex* (emoții secundare și dispoziții afective) și *atitudinal* (sentimente și pasiuni) – experiențele emoționale primare evidențiindu-se prin caracterul elementar, slab organizat și mai puțin supus elaborării culturale [5].

În literatura occidentală mulți autori susțin faptul că emoțiile primare (în mod special, manifestarea lor) sunt supuse influențelor culturale și semnificația factorilor generatori și a emoțiilor este definită de sistemele culturale de valori care imprimă modul în care oamenii negociază între ei semnificația emoțională a stimulilor și evenimentelor.

În viața de zi cu zi, la locul de muncă sau în afara acestuia, oamenii sunt mai puțin preocupați de distincția emoție-dispoziție, căutând să-și ajusteze conduita la evenimentele ce au generat experiența afectivă și să-și integreze reacțiile emoționale la aceste evenimente în imaginea de sine pentru a-și stăpâni trăirile emoționale (Meyerson, 2000).

Conflictul aparent între dimensiunea rațională și irațională a experienței umane caracterizează fondul de lucru cu emoțiile în organizații, căutându-se metode de management al vieții iraționale, nu de a înlocui un mod de socializare a manifestării emoționale deprins și format în experiența timpurie a familiei și culturii în care persoana s-a dezvoltat cu altul, ci pentru eliberarea emoționalității umane, acceptându-le limitele și recunoscându-le meritele, printr-o comunicare directă a așteptărilor și intențiilor. Riscurile ce apar în mediul organizațional constau în întreținerea unui fals conflict rațional-emoțional, în disocierea caracteristicilor universal umane.

În aceeași notă constructiv-integratoare a abordării cognitiv-motivațional-relaționale a emoțiilor este promovată recunoașterea interdependenței stres-emoții și tratarea acestora ca subiect unic, atâta vreme cât este cunoscut faptul că stresul are consecințe în plan emoțional și este însoțit întotdeauna de trăiri emoționale, ceea ce face pertinentă analiza lui ca parte a procesului emoțional.

Două experiențe emoționale identice în condiții diferite de mediu și la diferite momente, nu vor fi identice, nici în viața unui individ, nici la indivizi diferiți. Reacția emoțională depinde de evaluarea semnificației acesteia pentru starea de bine și reflectă modul în care individul face față propriilor emoții și condițiilor de viață care le generează [6].

Componentele procesului de evaluare sunt reunite (nu este clar cum) în mintea omului în forma unei singure idei, sensul relațional, ce integrează aceste sensuri segmentate și separate, într-un sens unitar. În plus, deschide o cale de înțelegere a motivelor pentru care doi indivizi pot trăi și exprima aceeași reacție emoțională în circumstanțe diferite sau/și reacții emoționale diferite în circumstanțe identice.

În loc de a anticipa ce poate experimenta individul într-o conjunctură care angajează răspunsuri emoționale, va trebui să evaluăm cu atenție și în detaliu starea emoțională a acestuia în contextul specific în care apare, în mediul organizațional (Lazarus și Cohen-Charash, 2001).

BIBLIOGRAFIE

1. ADAIR, J., *Arta de a conduce*, Grupul Editorial Cosmos Viking Pinguin, București, (2006).
2. ANIȚEI, M., *Fundamentele psihologiei*, Ed. Universitară, București, (2010).
3. BENNIS, W., NANUS, B. *Liderii: Strategii pentru preluarea conducerii*, Business TechInternational Press, București. (2000).
4. CHASOVSKI, C. E., *Cercetări privind managementul resurselor umane în contextul dezvoltării regionale*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, (2006).
5. CHRAIF, M., *Comportamentul contraproductiv*, Ed. Universitară, București, (2010).
6. PITARIU și BUDEAN, *Cultura organizațională*, Editura de științe cognitive, Cluj-Napoca, (2007).

Recenzent: Ion DULSCHI, doctor, conferențiar universitar

MANAGEMENTUL CUNOAȘTERII ÎN ORGANIZAȚIE – INSTRUMENT DE FORMARE CONTINUĂ

Ana DERIVOLCOV,
metodistă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this work it is shown that the role of the knowledge management in organizations is to create a work environment that promotes creation, distribution, storage and use of knowledge. The explicit management of knowledge through distribution and storage of knowledge in different ways, promote the continuous update and development of knowledge, skills and competences, that is to say, promotes learning. In addition, knowledge management encourages employees to share their experiences and knowledge, teaching each other in formal structured activities or informally in the day to day activity. In this way, knowledge management facilitates the creation of a knowledge enabling environment that creates conditions for skills and competence development.

Keywords: knowledge management, organization, skills and competence development, professional development.

Viața oamenilor, în toate manifestările sale, este dominată de spirit creativ și evoluează în sensul imprimat de acest spirit. Astăzi, omenirea a ajuns la un asemenea stadiu de dezvoltare încât a devenit posibilă apariția unui nou tip de economie. Se vorbește tot mai mult de o economie bazată pe cunoștințe și idei, în care factorul-cheie al prosperității și creării de noi locuri de muncă îl constituie gradul de implementare a inovației și a noilor tehnologii în toate sectoarele economice. În acest context, organizațiile devin tot mai interesate de cunoștințe, văzute ca resurse în asigurarea supraviețuirii și dezvoltării într-un mediu în care criteriul de selecție este eficiența economică. Acest fapt a făcut ca organizațiile să recunoască importanța unui management al cunoașterii pentru asigurarea avantajului competitiv necesar. Pe de altă parte, specializarea accentuată și perimarea rapidă a cunoștințelor forțează instituțiile publice și private să creeze oportunități pentru dezvoltarea competențelor lucrătorilor. OECD [1], Uniunea Europeană [2] și persoanele adulte încep să se preocupe din ce în ce mai mult de formarea continuă (lifelong learning).

Pentru a identifica problemele legate de formarea continuă și managementul cunoașterii în organizații este necesară clarificarea conceptelor de cunoștințe/cunoaștere și formare continuă.

În „Dicționarul explicativ al limbii române” primii doi termeni par sinonimi CUNOAȘTERE, cunoașteri, s.f. Acțiunea de a cunoaște și rezultatul ei. 1. Reflectare în conștiință a realității existente independent de subiectul cunoscător. ♦ Teoria cunoașterii = ramură a filosofiei care studiază posibilitatea, izvoarele, formele și legitățile cunoașterii; gnoseologie. 2. Faptul de a poseda cunoștințe, informații, date asupra unui subiect, asupra unei probleme; cunoștință (1). – V. cunoaște.[3]

CUNOȘTINȚĂ, cunoștințe, s.f. 1. Cunoaștere (2). ♦ Expr. A avea (sau a lua) cunoștință de ceva = a ști, a fi informat. A aduce (ceva) la cunoștința cuiva = a informa pe cineva (despre ceva). A aduce la cunoștința publică = a da de știre tuturor. În cunoștință de cauză = cunoscând bine ceva. A-și pierde cunoștința = a nu mai ști de sine, a leșina. (Rar) A-și veni în cunoștință = a se trezi din leșin. (Rar) Minte, rațiune. 2. (La pl.) Totalitatea noțiunilor, ideilor, informațiilor pe care le are cineva într-un domeniu oarecare. 3. Persoană pe care vorbitorul o cunoaște. ♦ Expr. A face

cunoștință cu cineva = a lega relații sociale cu o persoană. (Fam.) A face cuiva cunoștință cu cineva = a prezenta pe cineva cuiva. 4. (Înv.) Mulțumire, recunoștință. – Cunoaște + suf. -ință (cu sensul 3 după fr. *connaissance*).[3]

În interiorul unei organizații, **Managementul Cunoașterii** (Knowledge Management) este procesul de gestionare al cunoștințelor organizaționale cu scopul de a crea valoare în activitate și de a genera avantaje într-un mediu competitiv și care se află într-o schimbare continuă.

Managementul cunoașterii se referă, în esență, la obținerea de cunoștințe de către persoana potrivită, la momentul potrivit. De asemenea, înseamnă și capacitatea unei organizații de a învăța și de a utiliza cunoștințele atunci când este necesar. Acest lucru poate să nu pară atât de complicat, dar presupune o legătură puternică cu strategia corporativă și înțelegerea formelor în care informația există. În organizațiile unde îl regăsim, Managementul cunoașterii presupune crearea de procese ce cuprind funcțiile de organizare și asigurarea faptului că inițiativele sunt acceptate și susținute de către membrii organizației. Managementul cunoașterii poate include și crearea de noi cunoștințe sau se poate concentra exclusiv pe schimbul de cunoștințe, împărșirea și rafinarea acestora.

Așadar, procesele organizaționale implicate de managementul cunoașterii înglobează capacitatea de procesare a datelor și informațiilor cu ajutorul tehnicii informaționale și capacitatea de inovare și creativitate a oamenilor. Managementul cunoașterii caută să folosească în cel mai bun mod cunoștințele existente și disponibile într-o organizație pentru a crea în acest proces noi cunoștințe. [4]

Formarea continuă și cunoașterea. Termenul de formare continuă este utilizat într-un număr mare de lucrări științifice. În unele [5] se consideră că învățarea sau formarea continuă se bazează pe credința că oricine este capabil să învețe și că fiecare trebuie să fie motivat să învețe și să fie în mod activ încurajat să facă acest lucru de-a lungul întregii vieți, fie în cadrul unor instituții formale de educație și instruire, fie informal – acasă, la serviciu sau în comunitate. În alte lucrări [6] se menționează patru caracteristici comune în utilizarea termenului de învățare sau formare continuă: (a) credința în valoarea intrinsecă a educației; (b) dorința unui acces universal la oportunitățile de învățare; (c) importanța învățării nonformale; (d) accentul pe „învățarea de a învăța”. În altele, învățarea sau formarea continuă se consideră ca o mișcare dialectică de la orizontul propriu, întotdeauna limitat, către ceea ce este străin și diferit.

Principalul atribut al conceptualizării actuale a termenului de învățare continuă este învățarea. Învățarea atribuie o responsabilitate importantă individului care trebuie să-și actualizeze permanent cunoștințele și abilitățile astfel încât educația pentru o forță de muncă înalt calificată să devină, în același timp, educație pentru o mai largă democrație și viață mai bună. Comisia Europeană încurajează organizațiile să devină organizații care învață, adică organizații care încurajează învățarea la toate nivelurile. Alți autori [7] sunt de părere că învățarea organizațională nu se rezumă numai la dobândirea de noi cunoștințe, ci are în vedere și utilizarea acestora în derularea activităților firmei, generând noi cunoștințe. Deci învățarea organizațională este centrată pe cunoștințele care se folosesc în cadrul și în interesul organizației.

Organizația care învață, înseamnă în primul rând, salariați care învață. Dar, pe lângă procesele de învățare derulate la nivel de individ, există procese colective de învățare organizațională care se referă la firmă în ansamblul său. Intensitatea și eficacitatea acestora diferă în funcție de modul de derulare. Specialiștii delimitează trei abordări și intensități ale proceselor de învățare organizațională; învățarea adaptivă, cu o singură buclă, care are la bază schimbarea mediului de către salariații firmei în ansamblul lor și care se rezumă la cunoștințe de adaptare a firmei la evoluțiile contextuale; învățarea schimbării, cu bucla dublată, bazată pe procese cognitive. Are loc un schimb intens de informații și cunoștințe între mediu și firmă, ultima nerezumându-se la

simple adaptări, ci efectuând schimbări de esență în cadrul structurilor și proceselor încorporate, inclusiv în stocurile de cunoștințe și în comportamentele de grup și individuale.

Aceste schimbări de esență se bazează pe o interacțiune permanentă între mediu și firmă; 4 învățarea de a învăța este cea mai evoluată. Punctul central constă în învățarea în cadrul sistemului, prin concentrarea asupra proceselor de învățare în sine, astfel ca, în permanență, să se genereze și utilizeze noi cunoștințe, nu numai cu ocazia efectuării anumitor schimbări. Prin punerea accentului pe organizațiile care învață se face legătura dintre învățarea continuă și managementul cunoașterii în organizații. [8]

Formarea continuă este cerută de specializarea pe domenii din ce în ce mai înguste, primărea rapidă a cunoștințelor din domeniile de vârf, globalizare, creșterea posibilităților de informare, crearea de competențe în domenii noi. [9] Înmulțirea domeniilor cunoașterii și a cantității de cunoștințe din fiecare domeniu face imposibilă cunoașterea exhaustivă a unui domeniu de către o persoană. Pentru a asigura o cunoaștere cât mai profundă, domeniile sunt împărțite în segmente foarte înguste, un expert fiind specializat pe un astfel de domeniu. Ca urmare, este nevoie de echipe complexe pentru a asigura rezolvarea problemelor care nu se încadrează strict într-un astfel de segment. Datorită acestei specializări, este greu de asigurat instruirea, fiind necesară găsirea câte a unui profesor pentru fiecare segment în parte.

Există cazuri în care unele segmente nu se studiază în mod oficial, ci se transmit și evoluează doar în cercuri informale (închise sau deschise). Unele dintre ele au conotații negative, iar evitarea lor este intenționată (de exemplu, crearea virusilor informatici, construirea de arme etc.), în timp ce pentru altele nu se găsesc profesori. Atunci când noile descoperiri conduc la necesitatea modificării sau înlocuirii cunoștințelor existente depășite sau uzate moral apare fenomenul de perimare a cunoștințelor. Perimarea nu devine o problemă dacă durata de viață a unei generații de cunoștințe este mai mare sau egală cu durata unei generații de învățați. Reducerea duratei unei generații de cunoștințe a determinat apariția nevoii de adaptare, de reinstruire sau formare continuă pentru menținerea adulților în activitatea economică și științifică.

În prezent, în special în domeniile de vârf, cum sunt tehnologiile informaționale și de comunicație, generațiile de cunoștințe au o durată foarte scurtă de viață. Permanent, apar produse și instrumente noi, chiar și o dată pe an sau mai des producându-se schimbări revoluționare. Aceste schimbări rapide și repetate ridică probleme speciale de instruire. Pentru a asigura instruirea, este necesară pregătirea instructorilor sau profesorilor, dar în acest timp se poate trece deja la o nouă generație de cunoștințe în domeniul respectiv.

O altă problemă este generată de faptul că între instruire și aplicarea cunoștințelor trece un timp. Perimarea cunoștințelor în perioada de aplicare face să fie necesară o altă etapă de instruire. Accelerarea ritmului descoperirii de noi cunoștințe determină creșterea numărului de etape de reinstruire. Ele devin mai dese și mai scurte, astfel că instruirea devine un proces permanent. Nu este vorba de instruirea inițială, desfășurată în tinerețe, ci de o instruire de adaptare pe domenii din ce în ce mai specializate. În aceste condiții școala nu mai poate oferi cunoștințe valabile pe tot parcursul vieții. Rolul școlii este astăzi de a forma sisteme de valori morale, care nu se perimează, să ofere cunoștințe generale și de bază, să creeze premisele adaptării la schimbare. Instruirea permanentă constituie o provocare atât pentru fiecare individ, cât și pentru organizații.

Uniunea Europeană acordă o atenție deosebită învățării continue pentru realizarea obiectivului strategic (Lisabona 2000) de a deveni cea mai competitivă și dinamică economie bazată pe cunoaștere din lume, capabilă de o creștere economică susținută, cu locuri de muncă mai numeroase și de o mai bună calitate și care să fie capabilă să asigure o mai mare coeziune socială.

Comisia Europeană pune accentul pe importanța parteneriatului dintre autoritățile publice,

angajatori, sindicate, comunități și grupuri voluntare pentru a-și asuma responsabilitatea de a lucra împreună pentru promovarea învățării continue și pentru sprijinirea fiecărei persoane de a-și asuma responsabilitatea pentru propria lor formare sau instruire. Școlile clasice își redefinesc rolurile. Principalul lor rol va fi de formare a unor sisteme de valori, abilități și deprinderi necesare adaptării la schimbările viitoare, bazându-se pe tendințele de evoluție prezente și previzionate. Rolul educației instituționalizate este de formare și nu de informare.

Pentru acumularea de informații este necesar studiul individual, școala doar orientând studiul. În acest scop sunt disponibile numeroase materiale și surse de informare: biblioteci, publicații, reviste de specialitate, posturi TV specializate, Internet, forme noi de instruire instituționalizate sau semiinstituționalizate. Acestea își desfășoară activitatea în cicluri scurte și foarte scurte cu mare flexibilitate.[10]

BIBLIOGRAFIE

1. OECD Towards the learning society of the 21st Century, 1996. În: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/59/19507638.pdf> (accesat la 27.03.2017).
2. COMISIA EUROPEANĂ, A memorandum on lifelong learning. În: <http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/life/memoen.pdf>, 2000 (accesat la 27.03.2017).
3. <http://dexonline.ro> (accesat la 27.03.2017).
4. <http://psihoselect.ro/cum-te-ajuta-managementul-cunoasterii-in-organizatie> (accesat la 30.03.2017).
5. TUIJNMAN, A. „Measuring human capital: Data gaps and survey requirements”. În *Transitions to the knowledge society*. Vancouver, University of British Columbia, 2000, pp. 396 – 410.
6. HASAN, A. „Lifelong learning” în *The international encyclopaedia of adult education and training*, Oxford, A. Tuijnman Pergamon, 1996, pp. 33-41.
7. NICOLESCU, O. „Economia și firma bazate pe cunoștințe”. În *Investițiile și relansarea economică* (Vasilescu I. și Luban F. coordonatori). Ediția a IV-a., București, Editura ASE, 2001, pag. 38 – 53.
8. WIIG, K. M. „Knowledge management: An emerging discipline rooted in long history”. În *Knowledge horizons: the present and the promise of knowledge management*, Butterworth-Heinemann, Woburn, MA, 2000, pp. 3-27.
9. TUIJNMAN, A. BOSTROM, A. K. „Changing notions of lifelong education and lifelong learning”. În *International Review of Education*, 48, 2002, pp. 93-100.
10. <http://www.management.ase.ro/reveconomia/2005-1/11.pdf> (accesat la 01.04.2017).

Recenzent: Angela POPOVICI, doctor, conferențiar universitar

PERSONALUL SERVICIULUI DIPLOMATIC: SELECTAREA, PREGĂTIREA ȘI PROMOVAREA CADRELOR DIPLOMATICE

Anastasia MALAI,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The quality of the cadres depends on success at the organization level. If we are talking about diplomats, then the success of their work depends on the whole country. This article presents the international practices for the selection of diplomatic staff, as well as the conditions for their preparation, an example that is also followed in the Republic of Moldova. However, an important moment is the motivation and promotion of cadres, as a success story in achieving the maximum results. Only deep understanding of the concept, good managers can use this instrument to encourage staff. Also possessing the correct techniques and tactics in order to motivate officials can act positively on the employee's emotional state, and physical condition. Therefore motivation is an essential key that goes to the professional development of staff.

Keywords: cadres, selection, motivation, training of staff, Minister of Foreign Affairs, difficulties success, capabilities.

Atunci când este vorba de gestionarea resurselor umane, adică a oamenilor la locul de muncă, aceasta presupune pentru mulți manageri dureri de cap și o provocare căreia cu greu îi pot face față. Angajații, în calitate de resurse, sunt mult mai complex și dificil de gestionat decât, bunăoară, resursele financiare, tehnice, informaționale etc. În același timp, resursele umane sunt unice în ceea ce privește potențialul lor de creștere și de dezvoltare, în capacitatea lor de a-și cunoaște și a-și învinge propriile limite.

Eficacitatea politicii externe a oricărui stat depinde într-o măsură esențială de capacitățile, nivelul și calitatea pregătirii persoanelor care îi reprezintă interesele pe arena internațională. De aceea, pregătirea, selectarea, angajarea, promovarea cadrelor diplomatice ocupă un loc deosebit în organizarea și realizarea activității diplomatice.

De pregătirea calificată a acestor cadre, profesionalismul lor, calitățile profesionale și morale, capacitățile de a activa consecvent și constructiv, de a reacționa la timp și competent la schimbările care intervin în politică depinde în mare măsură rezultatul, eficacitatea, succesul activității diplomatice, al politicii externe a statului. În literatura de specialitate se menționează în mod deosebit că de nivelul de pregătire, competența, profesionalismul cadrelor diplomatice depinde cum se va putea încadra statul în lumea contemporană aflată în proces de schimbări radicale și profunde.

Pentru Republica Moldova – stat comparativ tânăr – problema cadrelor serviciului diplomatic are o importanță deosebită, avându-se în vedere o serie întreagă de factori.

Asigurarea cu cadre a serviciului diplomatic – este un proces conștient organizat de completare a sistemului Ministerului Afacerilor Externe cu lucrători bine pregătiți din punct de vedere profesional și moral, care sunt capabili să-și îndeplinească datoriile de serviciu la nivelul cerințelor contemporane și, astfel, să contribuie la realizarea efectivă a sarcinilor și funcțiilor ce stau în fața organelor de politică externă ale statului respectiv.

Eficacitatea asigurării cu cadre a serviciului diplomatic este determinată de măsura în care statul și Ministerul Afacerilor Externe sunt satisfăcute de activitatea aparatului departamentului diploma-

tic, în ce măsură rezultatele obținute corespund sarcinilor de politică externă, desigur, luându-se în considerație cheltuielile material-financiare și intelectual-fizice. În acest context, este clar cât de mare importanță, pentru succesul serviciului diplomatic, are evaluarea exactă a situației de cadre în departamentul respectiv, luarea în considerație a experienței proprii și, mai ales, a celei internaționale în domeniul administrării și dirijării personalului.

Conform literaturii de specialitate, toți parametrii și momentele evidențiate mai sus alcătuiesc ceea ce se numește politică de cadre a MAE, prioritatea principală a căreia este folosirea cât mai rațională și cât mai din plin a potențialului profesional și de calificare a cadrelor serviciului diplomatic.

Standardele formate la nivel universal încă în sec. al XIX-lea cu privire la cerințele față de cadrele diplomatice sunt în vigoare până în prezent. Astfel, potrivit lui H. Nicolson, un diplomat competent trebuie să cunoască bine limbile străine, să se distingă print-un stil rafinat, să fie ospitalier, calm și imperturbabil.

Cu alte cuvinte, să fie un „gentleman educat” [1]. În Marea Britanie, de exemplu, principalul determinant al succesului în cariera diplomatică este considerată prezentabilitatea (înfățișarea demnă) și alte particularități proprii ale caracterului, mai cu seamă, a clasei aristocratice conducătoare. Spre deosebire de alte țări, cum ar fi Federația Rusă, SUA, Franța, R. Moldova, Marea Britanie nu acordă o atenție deosebită studiilor universitare în selectarea cadrelor diplomatice, conducându-se de principiul: „Diplomația este o profesie, în care nu există frontiere exacte pentru cunoștințele necesare. Ceea ce cu adevărat este esențial pentru un diplomat, devine cunoscut și învățat de acesta pe parcursul propriu-zis al serviciului diplomatic” [3]. Totuși încă în anul 1855 au fost introduse examene pe bază de concurs deschis pentru doritorii de a fi incluși în activitatea diplomatică, care după cel de-al Doilea Război Mondial sunt organizate și desfășurate în mod independent de către Comisia de Admitere a Serviciului Civil în colaborare, la etapa finală, cu Foreign Office britanic.

La rândul său, Departamentul de pregătire a cadrelor diplomatice din cadrul Foreign Office, inițiază tinerii diplomați în activitate timp de două-trei săptămâni, o perioadă extrem de scurtă în comparație cu timpul acordat pentru același fapt în Franța (2 ani), Germania (1 an), SUA (nouă luni) [2].

Potrivit constatărilor savantului rus A. V. Torkunov, atât serviciul diplomatic britanic, cât și cel al SUA, în privința selectării cadrelor diplomatice, acordarea rangurilor diplomatice, avansarea în carieră se aseamănă unul cu altul prin existența propriilor reguli, procesul având caracter elitar, iar angajarea cadrelor diplomatice în ambele servicii diplomatice se efectuează în bază de concurs deschis [4].

Într-adevăr, potrivit Legii cu privire la serviciul diplomatic al SUA din 1980, selectarea și angajarea cadrelor diplomatice se efectuează în baza principiului de nondiscriminare. Spre deosebire de Marea Britanie, studiile universitare sunt favorizate în SUA. Examenele de admitere constau din trei etape: prima etapă se axează pe cultura generală (verificându-se cunoștințele din domeniul istoriei, economiei, geografiei etc.), în al doilea rând, prin intermediul unui eseu se apreciază nivelul de cunoaștere a limbii engleze, și, în sfârșit, pretendentul se examinează în baza unei specializări dintre cele patru ale serviciului diplomatic – politică, economică, administrativă și consulară. O particularitate a selectării cadrelor diplomatice americane constă în acordarea unor facilități, cum ar fi eliberarea de la examene pentru astfel de categorii ale populației, ca afroamericani, latinoamericani, indienii. În acest context, pentru a soluționa problema unei posibile incompetențe a cadrelor diplomatice, a fost mărit termenul de încercare până la 3-4 ani pentru noii angajați. Rangurile diplomatice și acordarea acestora sunt similare celor din Marea Britanie, perfecționarea cadrelor fiind în responsabilitatea directă a Institutului pentru Serviciul Diplomatic al SUA din cadrul Departamentului de Stat [5].

În Federația Rusă, la alegerea și promovarea cadrelor diplomatice accentul se pune anume pe profesionalismul și calificarea acestora, în primul rând, din punctul de vedere al studiilor superioare și experienței în domeniu, cunoașterii limbilor străine și a legislației naționale. Astfel, majoritatea diplomaților ruși sunt specializați în domeniul relațiilor internaționale, drept internațional, relații economice internaționale, comunicare internațională [6].

Instituția de bază în pregătirea cadrelor diplomatice pentru serviciul diplomatic rus este Institutul de Stat pentru Relații Internaționale din Moscova (МГИМО) [7]. În cadrul acestuia, pregătirea diplomaților se efectuează în conformitate cu evoluțiile internaționale, dezvoltând contacte fructuoase cu centrele universitare din Germania, Marea Britanie, Franța, Canada, SUA, China etc. Un rol important în pregătirea cadrelor îl are practica pe care o efectuează studenții în cadrul Ministerului de Externe și reprezentanțelor sale de peste hotare. Fiind angajați, tinerii diplomați se includ în procesul de pregătire permanentă, care începe cu o introducere în activitate în primul an de lucru; studii periodice (de regulă, o dată în cinci ani) de calificare; studierea permanentă a limbilor străine. Cursurile de perfecționare sunt organizate, în primul rând, de către Academia Diplomatică a Federației Ruse.

Potrivit Decretului Președintelui Federației Ruse din 2001 „Cu privire la ordinea și păstrarea rangurilor diplomatice”, sunt acordate următoarele ranguri diplomatice: ambasador extraordinar și plenipotențiar; ambasador extraordinar și plenipotențiar clasa 1; ambasador extraordinar și plenipotențiar clasa 2; consilier clasa 1; consilier clasa 2; secretar I, clasa 1; secretar I, clasa 2; secretar II, clasa 1; secretar II, clasa 2; secretar III; atașat. Respectiv, se prevăd următoarele termene de aflare în rangurile diplomatice acordate: atașat –cel puțin doi ani; secretar III –cel puțin de doi ani; secretar II clasa 1 și 2 – cel puțin, doi ani; secretar I clasa 2–puțin doi ani; secretar I clasa 1– cel puțin trei ani; consilier clasa 2– cel puțin trei ani. Pentru consilier clasa 1 și rangurile diplomatice superioare nu sunt stabilite anumite limite [8].

În Republica Moldova, toate problemele ce țin de cadrele serviciului diplomatic sunt reglementate de Legea cu privire la Serviciul Diplomatic al Republicii Moldova din 27.12.2001, precum și de o serie de alte acte normative, inclusiv Regulamentul cu privire la activitatea misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 744 din 29 iunie 2007 [9]. În conformitate cu legea menționată, într-un post diplomatic poate fi angajată persoana care întrunește următoarele condiții:

- are cetățenia Republicii Moldova;
- se bucură de toate drepturile politice și civile înscrise în Constituția Republicii Moldova;
- deține o diplomă de studii universitare (licență) corespunzătoare funcției pentru care optează;
- cunoaște limba moldovenească (denumirea limbii este dată conform legii respective – n.n.) și o limbă de circulație internațională;
- dispune de aptitudini fizice pe care le reclamă activitatea în domeniul relațiilor externe;
- nu are antecedente penale rezultate din infracțiuni intenționate.

Luând în vedere că Republica Moldova este un stat tânăr, formarea cadrelor diplomatice calificate este unul dintre obiectivele de bază ale statului. În acest sens, un rol primordial îi revine Catedrei Relații Internaționale, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, USM, care activează din 1995. De asemenea, de pregătirea cadrelor diplomatice se ocupă un șir de alte instituții universitare, cum ar fi Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, Institutul de Relații Internaționale, ASEM etc. O anumită activitate în direcția creșterii profesionale, perfecționării cadrelor diplomatice desfășoară însuși Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene cu susținerea unor structuri internaționale. Astfel, cu suportul proiectului PNUD, în Moldova, începând cu 2007, se derulează Proiectul „Suport pentru creșterea capacităților instituționale ale MAEIE”. În cadrul acestuia, în 2008, a fost deja elaborat și urmează a fi implementat „Planul de dezvoltare instituțională pentru anii 2009-2011” care include realizarea unor sarcini concrete în domeniul instruirii și perfecționării colaboratorilor serviciului diplomatic. Potrivit acestui document, colaboratorii serviciului diplomatic beneficiază de două tipuri de instruire – externă și internă.

Totuși, în ceea ce privește cadrele serviciului diplomatic al Republicii Moldova, pregătirea, selecția, angajarea, promovarea acestora există o serie de dificultăți și probleme. Una dintre acestea ar fi că în prezent, din totalul cadrelor diplomatice moldovenești, majoritatea sunt „ambasadori (diplo-

mați) numiți politic” și destul de puțini sunt „ambasadori de carieră” care ar avea și o pregătire profesională bună în domeniu. Mai mult ca atât, acum se vorbește și se scrie despre o a treia categorie de „ambasadori” – cei care prin funcția pe care o au își aranjează propriile afaceri și nu le pasă de îndatoririle de ambasador.

O altă problemă, de fapt una dintre cele mai serioase, este lipsa în republică a unui centru sau a unei școli naționale de pregătire a cadrelor diplomatice de tipul celor care există, de exemplu, în Franța (Institutul Francez de Relații Internaționale și Centrul de Studii și Cercetări Internaționale), Rusia (Academia Diplomatică a Ministerului Afacerilor Externe) sau România (Institutul Diplomatic Român). Experiența statelor avansate sau a celor vecine în soluționarea problemei în cauză ar fi pentru Republica Moldova binevenită și demnă de urmat. Institutul Diplomatic Român (IDR), bunăoară, a fost fondat în 2005, fiind o instituție publică, cu personalitate juridică, funcționând sub auspiciile Ministerului Afacerilor Externe. Principala misiune a IDR este de a sprijini activitatea personalului specializat din cadrul ministerului prin furnizarea de expertiză și cursuri de instruire profesională în domeniul relațiilor internaționale și al diplomației, precum și oferirea serviciilor de analiză celor interesați, organizarea evenimentelor dedicate unor probleme de politică internațională, publicarea periodicelor și a lucrărilor de specialitate, documentelor diplomatice și a memorialisticii diplomatice, organizarea și funcționarea Bibliotecii Ministerului Afacerilor Externe etc.

Sigur, nu este vorba de o academie diplomatică de tipul celei din Federația Rusă sau nici chiar, cel puțin, un institut diplomatic ca cel din România. Pentru aceasta mai trebuie multe de făcut. Dar totuși, dacă se pune problema să avem o diplomație moldovenească, națională, fără o anumită instituție, cel puțin un centru specializat care să elaboreze o concepție, să concentreze și să coordoneze activitățile în domeniul formării și dezvoltării profesionale continue a cadrelor diplomatice, această problemă, desigur, nu poate fi soluționată.

BIBLIOGRAFIE

1. Nikolson H. Arta diplomației. – București: Politica, 1996.
2. Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике. – Москва: Альфа, 1961.
3. Матвеев В. М. Британская дипломатическая служба. – Москва, 1990.
4. Дипломатическая служба. Учебное пособие/Под ред. А. В. Торкунова. – Москва: РОССПЭН, 2002.
5. Дипломатическая служба США. – Москва: Международные отношения, 1987.
6. Нестеренко А. Дипломатическая служба хранит историческое наследие // <http://www.rian.ru/interview/20090209/161437464.html> [accesat 20.03.17].
7. Панов А. Дипломатическая академия МИД России. 75 лет на службе отечества // Международная жизнь. – 2009. - №2-3.
8. Указ президента Российской Федерации о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным и государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами от 28.08.2001.
9. Legea cu privire la Serviciul Diplomatic al Republicii Moldova// Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 27.12.2001.

Recenzent: Aurelia HÎNCU, doctor

UTILIZAREA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE ÎN FORMAREA CONTINUĂ

Tatiana CIAGLIC,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

I think that many of us use social networks for communication with friends and colleagues and use e-shop. Professional trainings are not an exception, we can provide it online as well. The use of informational technologies in learning process is no longer a novelty, it is a condition for providing a modern training. This article gives an overview of what we need to provide good e-learning courses.

Keywords: e-learning, training, informational technologies, computer.

Cred că majoritatea dintre noi folosesc rețelele sociale pentru a comunica cu colegii și prietenii, zi de zi trimit mesaje electronice și fac cumpărături online. Pregătirea profesională continuă nu este o excepție, noi având posibilitatea să o accesăm online.

Cum trebuie să fie formarea continuă modernă? Utilă, eficientă, comodă? Tehnologiile informaționale pot fi de mare folos în acest sens. Mai mult ca atât, aplicarea acestora devine o condiție indispensabilă a unei instruiți moderne.

Deja nu este o inovație utilizarea proiectorului la orele de formare, tablele inteligente capătă teren oferind o mai mare dinamică procesului de formare.

Totuși principalul lucru care merită atenție este faptul că tehnologiile informaționale pot ușura lucrul nostru. Formatorii pot fi mai eficienți și obține un randament mai mare prin aplicarea tehnologiilor informaționale, iar cursanții pot beneficia de o instruire utilă, accesibilă și comodă.

La etapa actuală, toți angajații instruiți posedă abilități de utilizare a calculatorului și de navigare pe internet, care a devenit o rutină. De ce să nu profităm de acest fapt pentru a le livra instruiți chiar în birourile lor? Acest lucru este cu puțință utilizând instruirea la distanță sau e-learning.

Instruirea la distanță merită atenția noastră din mai multe considerente, însă, din start, este de remarcat că, în prezentul articol abordarea acestei forme de instruire va fi critică și pragmatică, fapt care ne va permite să evidențiem principalele puncte de reper în vederea utilizării eficiente a e-learning-ului și a dezvoltării acestuia.

Pentru ca instruirea la distanță să aducă folos, este necesar să ne gândim la unele aspecte cheie care vor constitui principala noastră provocare.

Pregătirea „terenului”. Înainte de a adopta o soluție tehnică, ne vom referi la alegerea unei platforme de instruire la distanță, elaborarea cursurilor etc. Este cazul să cugetăm cine va fi implicat în procesul de instruire la distanță și dacă putem să asigurăm o menținere și dezvoltare a modelului propus de instruire la distanță.

Majoritatea discută despre costurile reduse ale instruiți la distanță. Cu siguranță, lucrurile așa și stau, însă, oricum, cheltuielile nu sunt de neglijat. Trebuie să investim în menținerea Platformei de instruire la distanță, chiar dacă este gratuită, precum Moodle sau ILIAS. Altă provocare sunt formatorii care trebuie să remodeleze total abordarea lor față de procesul de instruire, deoarece e-learning-ul este diferit de instruirea clasică, față în față.

Formatorii antrenați în procesul de formare la distanță trebuie să posede anumite cunoștințe și abilități, cum ar fi:

1. Cunoștințe despre specificul instruirii la distanță, modul de proiectare a acestora reieșind din scopul și obiectivele activității de formare.
2. Abilități de a scenariza/proiecta cursul de instruire la distanță.
3. Utilizarea tehnologiilor informaționale, cunoașterea posibilităților tehnice utilizate ale platformei de instruire la distanță.
4. Abilități de tutorat al activităților de formare la distanță - moderare a forumului, lucru pe platforma de instruire la distanță – verificarea testelor, chat etc.

Aceste cunoștințe și abilități nu reprezintă o listă exhaustivă, însă oferă o viziune de bază și prioritizează cerințele față de un formator pregătit să presteze formări la distanță. Să le luăm pe rând.

De multe ori nu este conștientizată pe deplin diferența dintre o formare clasică și una online. Ce îl motivează pe cursant să privească screen-ul ore în șir? De regulă, nu are posibilitatea instantanee să interacționeze direct cu alți participanți și formatorul. Dacă apar întrebări, când vine răspunsul? Dacă nu funcționează o opțiune sau, pur și simplu, nu știe ce să facă pentru a urma cursul electronic? Acestea sunt doar unele dintre provocările instruirii la distanță de care formatorii și alți profesioniști implicați trebuie să țină cont.

Formatorii antrenați în instruirea la distanță trebuie să înțeleagă cum învață adulții și cum pot folosi aceste cunoștințe pentru a face cursuri de e-learning utile pentru beneficiarii săi. Acesta ar fi punctul de pornire.

Un curs de instruire la distanță are o structură logică și coerentă ajustată întocmai obiectivelor de formare. Această structură ne arată când, ce și cum trebuie să facă cursantul pentru a obține cunoștințele și abilitățile propuse de formator. Cu alte cuvinte, un curs de instruire la distanță reușit garantează că, după parcurgerea acestuia, cursantul va înțelege/integra anumite cunoștințe sau va fi capabil să facă ceva, adică va obține un rezultat real, măsurabil.

Formatorii mai trebuie să cunoască și actualele posibilități oferite de soft-urile moderne. Metodele de formare au evoluat simțitor în ultimul timp. Este de neimaginat să lipsească prezentarea power point la orele de instruire continuă, comunicarea electronică a devenit o rutină, rețelele sociale ajută mult la profesionalizare, stabilirea relațiilor și menținerea acestora. Pentru a proiecta cursurile electronice dinamice, interactive și, respectiv, eficiente, formatorii urmează să descopere ce posibilități tehnice sunt disponibile și cum pot fi combinate. De exemplu, în funcție de platforma de instruire la distanță folosită, testele pot avea mai multe variații, care pot fi ajustate sarcinilor testării – definirea noțiunilor, stabilirea asemănărilor sau diferențelor între două noțiuni etc.

Tutoratul este o activitate importantă în cadrul cursului electronic. Acesta permite interacțiunea dintre formator/tutore și beneficiarii cursului de instruire la distanță. Astfel, se oferă suport, iar instruirea cursanților este ghidată. Moderarea cursului electronic este un subiect aparte și depinde de modul în care este proiectat cursul de instruire la distanță. Scopul tutoratului este ca beneficiarii cursului să fie „animați” în proces și să simtă un „îndrumător” de partea cealaltă a monitorului. Tutorele poate pune întrebări și da răspunsuri, poate cere executarea sarcinilor și oferi feedback cursanților.

Să analizăm în continuare potențialii cursanți, acei care vor utiliza la propriu cursul nostru electronic. Formatorii/tutorii trebuie să cunoască la sigur cu cine au de a face, adică cine sunt beneficiarii cursului, ce necesități și interese au, ce abilități de lucru cu calculatorul posedă, cât timp sunt disponibili să aloce studierii electronice. Aceste caracteristici sunt esențiale pentru proiectarea și livrarea cursului electronic și urmează să fie luate în calcul.

Este de remarcat utilitatea testării cursului de instruire la distanță. Această activitate ne va ajuta mult să eliminăm potențialele erori sau să recepționăm unele propuneri care, în final, ne vor ajuta să obținem un produs bun, calitativ. Și aici vor fi unele recomandări. Grupul de cursanți care urmează să testeze cursul de instruire la distanță ar trebui să facă parte din grupul de beneficiari cărora le este destinat acesta. Este binevenită participarea la testare a câtorva formatori în materie de referință diferiți de autorul cursului. Evaluării se supun atât conținutul (corectitudinea, coerența, metodele și mijloacele de prezentare a subiectului), cât și opțiunile tehnice (facilitatea navigării, configurările etc.), timpul necesar parcurgerii cursului, calitatea tutoratului. Pot fi evaluate și alte aspecte.

În final, ar fi relevant de a reitera importanța unei abordări pragmatice a instruirii la distanță, dar și necesitatea creării tuturor condițiilor indispensabile asigurării unui proces eficient de instruire la distanță. Un indicator clar în acest sens va fi interesul beneficiarilor față de această nouă modalitate de instruire și rezultatele practice ale acestora, performanța profesională. Astfel, instruirea la distanță nu mai prezintă o inovație în esența sa, ci o oportunitate la îndemâna oricărei persoane capabile să o utilizeze eficient.

BIBLIOGRAFIE

1. Tatiana Ciaglic, „Beneficiile instruirii la distanță”, Revista Institutului Național al Justiției, nr. 1 (28), 2014, p.14.
2. Tatiana Ciaglic, „Instruirea la distanță – o nouă opțiune la dispoziția Dumneavoastră”, Revista Institutului Național al Justiției, nr. 2 (29), 2014, p.15.
3. Justin Ferriman, „The good (and bad) of ELearning”, <https://www.learndash.com/the-good-and-bad-of-elearning/>
4. Nicole A. Buzzetto-More, „Advanced Principles of Effective e-Learning”, „Informing Science Press”, California USA, 2007, 299 pages.

EFICIENTIZAREA TIMPULUI PENTRU PREDARE-ÎNVĂȚARE

Natalia MELNIC,
doctorandă, Universitatea
Pedagogică de Stat „Ion Creangă”,
metodist în Departamentul
dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The key to success in life is to study and develop time management skills and activities learning techniques to determine the targets

Keywords: time efficient, concentration, organization judiciously.

Resursa umană este cea mai dinamică dintre toate resursele pe care le deține orice organizație. De aceea are nevoie să i se acorde o atenție deosebită din partea conducerii dacă aceasta dorește să o exploateze la capacitatea sa maximă în cadrul activității profesionale. Aici își fac intrarea două activități cu rol deosebit de important și anume pregătirea și dezvoltarea profesională. [1]

Cum se face aceasta mai eficient? Analizând chestionarele participanților la cursurile de dezvoltare profesională, la capitolul propuneri, comentarii, sugestii, majoritatea încep cu: puține ore la curs, majorarea duratei cursului, mai multe ore pentru curs etc.

Cheia pentru succesul la studii și în viață este dezvoltarea unor aptitudini de organizare a timpului și activități de învățare a unor tehnici de a stabili eficient obiectivele. [3]

Majoritatea dintre noi nu reușim să organizăm sau să valorificăm timpul într-un mod cât mai productiv și renunțăm cu ușurință atunci când întâmpinăm dificultăți.

De asemenea, lipsa de organizare a propriului timp se restrânge implicit asupra celorlalte domenii din viața celui care învață.

Brian Tracy spunea: „Cauza tuturor eșecurilor este determinată de trecerea la acțiune fără a avea mai întâi un plan bine stabilit”. Este esențial să avem obiective bine definite pentru îndeplinirea cărora să lucrăm zilnic.

În această lume cu orare încărcate, studentului îi vine greu să-și împartă timpul pentru activitățile sale, familiale și sociale și întâmpină dificultăți în atingerea obiectivelor personale. Un ajutor îi poate oferi profesorul, formatorul cu tactul lui pedagogic, măiestria pedagogică, care reprezintă dezvoltarea tuturor componentelor personalității profesorului.

Profesorii estimează timpul necesar pentru realizarea activităților planificate pentru fiecare unitate de curs/modul. Profesorii trebuie să elaboreze strategii corespunzătoare pentru a utiliza timpul participantului cu maximă eficiență. La determinarea volumului de muncă necesar studentului pentru însușirea unei unități de curs sau pentru realizarea unei activități din program, formatorul va ține cont de specificul și asigurarea didactico-metodică a acestora în parte. [2]

Tot la profesor și măiestria lui ne referim în continuare în ceea ce privește calitatea timpului petrecut în auditoriu, cum să-l organizăm să fie mai eficient. Scriam ceva mai sus despre organizarea timpului, obiectivele clare și concret puse, despre un plan bine stabilit; iată una dintre metodele de a planifica mediul de învățare este de a examina modul în care persoanele funcționează în auditoriu, care sunt nevoile lor și cum sunt acestea împlinite.

Profesorii cu experiență știu că pot apărea probleme chiar și în așa-numita „zonă fără probleme” (zona de predare - învățare). Până ce nu examinăm calitatea mediului de pregătire-învățare, nu putem înțelege și corecta aceste comportamente. În această zonă, în acele momente în care predarea și învățarea devin posibile, există trei tipuri de timp: timpul difuz; timpul individual; timpul optim. [3]

De ce timpul difuz creează probleme? Sala de studii este un loc plin de energie. Profesorii și studenții își folosesc toate cele 5 simțuri în mediul grupei. Stimulii sunt în permanență receptați, monitorizați. Ce înseamnă toate acestea pentru un profesor și pentru studenții săi?

Fiecare persoană din încăperea respectivă este bombardată de stimuli - mirosul corpurilor, imagini în mișcare, culori, umbre, sunetul glasurilor. Aceștia și mii de alți stimuli sunt receptivi și procesați de fiecare persoană aproape fără încetare. Pe măsura creșterii și dezvoltării, studenții învață cum să filtreze stimulii - la care zgomote, sentimente, imagini sau gusturi să fie atenți și pe care să le ignore. Și pentru a nu fi atenți la ceva necesită energie. Concentrarea înseamnă în mare parte ignorarea tuturor stimulilor cu excepția unuia singur. Studiile arată că studentul, omul în general, rareori sunt capabili să facă aceasta timp de mai mult de douăzeci de minute. În cele din urmă, rezerva de energie a studentului, folosită pentru a ignora anumiți stimuli, se va termina. El are acum o altă nevoie ce trebuie împlinită - scăparea de multitudinea de stimuli, evadarea din timpul difuz.

Înăuntrul zonei învățare - predare, am localizat timpul difuz, urmează alte două tipuri de timp trăit de profesori și cei care învață: timpul individual și timpul optim.

De ce timpul individual este vital și cum să-l obținem? Atunci când energia folosită în blocarea altor stimuli devine copleșitoare, oamenii simt nevoia de a evada din mediul lor într-unul care presupune mai puțină energie, mai puțină procesare, mai puțină implicare.

Dacă nevoia lor pentru un timp individual nu le este împlinită, unele persoane pot deveni nervoase, sensibile de neînțeles. Este important să recunoaștem legitimitatea acestei nevoi: orice persoană dintr-un mediu de învățare trebuie să aibă perioade de intimitate, departe de zgomotul colegilor pentru a se reîncărca. Deseori, numai câteva minute departe de cadrul complex al grupei pot face minuni în privința capacității profesorilor și a studenților de a face față timpului difuz.

Ce trebuie să facem, să întreprindem pentru aceasta? Să delimităm o zonă de studiu individual; să folosim prin programare biblioteca, birourile atunci când nu sunt utilizate; să folosim echipamentul audio pentru a camufla celelalte zgomote; folosirea unor „zone de meditație” alese pe gazon sau sub copaci; apelarea la un înlocuitor, pentru a-i da profesorului prilejul să se relaxeze.

Cum se creează timpul optim? Transmiterea informației se face, de obicei, unui auditoriu mare, însă când este nevoie de comunicare între mai multe părți, se formează grupuri de 2 sau 3 persoane. Cea mai importantă persoană cu care participanții pot comunica, cel mai semnificativ personaj este, evident, profesorul lor. Profesorul trebuie să-și facă timp pentru discuții față-n față cu participanții, în cazul în care este nevoie de comunicare.

Deci la întrebarea, cum îmi organizez activitatea de învățare, am putea răspunde astfel. Aici îndată vine răspunsul folosit fiind și ca scop: organizarea judicioasă a timpului destinat învățării.

Randamentul activității de învățare este influențat în mare măsură de condițiile în care se desfășoară activitatea respectivă. De aceea este bine să ne punem întrebările: când, unde, cum ne organizăm activitatea?

Ce înseamnă a ști să înveți eficient?

a) a economisi timp și efort;

b) a ști cum să învățăm singuri, pe tot parcursul vieții;

c) a face față salturilor informaționale.

Învățarea eficientă sau a ști să înveți eficient înseamnă volum mare de cunoștințe într-un timp scurt și cu efort redus. [4]

E bine de imprimat un ritm vioi de la început, de a menține în permanență acest ritm, astfel apare obișnuința de a nu pierde nicio clipă, dacă te deprinzi cu punctualitatea, îți va ajunge timp pentru toate. La fel de important este și locul de muncă caracterizat prin liniște, ambianță plăcută, iluminat corespunzător, ordine pe masa de lucru, temperatura normală.

Deci „ajută-te singur” trebuie să fie prima regulă a oricărui participant la curs folosind sfaturile primite în această privință. Să fim „zgârciți” cu timpul nostru (să folosim chibzuit timpul). Organizarea judicioasă a activității de învățare are ca rezultat învățarea eficientă. Învățând eficient, rezultatele pe care le veți obține vor fi foarte bune.

BIBLIOGRAFIE

1. Catalogul cursurilor de dezvoltare profesională; Academia de Administrare Publică, Chișinău, 2016.

2. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică. Ghid metodic. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Chișinău 2011.

3. Managementul resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova. Academia de Administrare Publică, Chișinău, 2014.

4. COLE, G.A., Managementul personalului, București: Editura CODECS, 2000.

5. MARINESCU, Gabriela Managementul public modern; ed. Tehnopress, Iași, 2007.

6. MENARD, Jean-Denis, Cum să ne administrăm timpul, ed. Polirom, 2002

7. PAVELCU, V.; Personalitatea profesorului în psihologia pedagogică, E.D.P., București, 1967.

8. SÎMBOTEANU, A. Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere. Revista metodică-științifică trimestrială „Administrarea Publică”, 4/2015.

9. Thomas Gordon Noel Burch, Profesorul eficient; București, 2011.

10. www.diriginte.ucoz.com/scenarii/4_tema.doc

Recenzent: Vasile COJOCARU, doctor habilitat, profesor universitar

DEZVOLTAREA CAPACITĂȚILOR AUTORITĂȚILOR PUBLICE PENTRU ABORDAREA EFICIENTĂ A PROVOCĂRILOR LA NIVEL MACROREGIONAL

Oxana PAIERELE,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Currently, administration according to the centralized principle becomes an obsolete term and the results of the activity of the public administration representatives will increasingly depend on the level of preparation of the local teams, the interaction with as many local actors in different fields, the rapid adaptation to the new conditions and the acceptance of new solutions, the zero tolerance of corruption factors, active involvement of the inhabitants in administration and the establishment of an active social dialogue. Existing national and international programmes (including those EU financed) focus on 'capacity building' type of activities and promote people-to-people projects.

Keywords: capacity building, cooperation, development partners, joint operational programmes, macroregional, reform, public administration.

Atât administrarea entităților administrației publice locale cât și procesul decizional la nivel central reprezintă un mecanism într-o continuă dezvoltare și adaptare la noi rigori de performanță. Reformele inițiate sau în curs de realizare în administrația publică și angajamentele Republicii Moldova față de partenerii de dezvoltare determină promovarea unor soluții inovative. Reușita acestor reforme va depinde în mare măsură nu doar de gradul de pregătire a specialiștilor, dar și de interacțiunea cu diverși actori locali, de acceptarea unor noi metode, de implicarea și schimbarea atitudinii beneficiarilor (cetățenilor).

Modernizarea administrației publice nu este doar un deziderat al societății, ci și o necesitate pentru abordarea eficientă a provocărilor din acea societate. Din acest motiv, dar și urmare a exprimării dezideratului de integrare în Uniunea Europeană, este necesară reformarea constantă pe verticală și orizontală a tuturor componentelor politice și sociale ale statului. Astfel, conform Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, „... reforma administrației publice va contribui la accelerarea implementării prevederilor Acordului de Asociere RM-UE prin realizarea cerințelor ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plene a angajamentelor asumate, astfel încât să fie atins principalul obiectiv al acestui Acord – asocierea politică și integrarea economică”. [1]

Menționând angajamentele, parteneriatele strategice, cooperarea interstatală în vederea soluționării eficiente a provocărilor comune, acestea trebuie analizate prin prisma procesualității și „arhitecturii instituționale” europene, nelimitându-ne doar la spațiul UE, ci extinzând analiza și la instrumentele existente pentru țările vecine. „Este în firea naturii umane ca, periodic, să-și analizeze activitatea, proces în urma căruia să introducă corectivele necesare pentru perfecționarea ei. Acțiunilor de rutină li se vor adăuga noi răspunsuri la provocările generate de evoluția mediului în care trăiește. Situația este similară și la nivelul macrogrupului uman care, pe scară ierarhică, devine din ce în ce mai structurat. Astfel, organizațiile europene și instituțiile care le definesc, fără excepție, parcurg în permanență diferite faze ale procesului de perfecționare.” [4, pag. 33-44]

Astfel, din necesitatea asigurării unui climat de pace și stabilitate regională atât în Europa cât și la nivel global, din aspirația de a asigura o dezvoltare echilibrată la nivel macroregional, au fost stabilite priorități pe termen mediu și lung, elaborate programe de asistență și macrostrategii. În baza acestora au fost planificate și resursele financiare necesare pentru suportul inițiativelor conexe acelor priorități. Aceste instrumente reprezintă un cadru integrat care poate fi sprijinit de diverse fonduri și investiții europene, pentru a aborda provocările comune cu care se confruntă o zonă geografică definită referitoare atât la statele - membre cât și țările terțe situate în aceeași arie geografică. Respectiv, macroregiunea beneficiază în acest fel de o cooperare consolidată care contribuie la realizarea coeziunii economice, sociale și teritoriale.

Asistența financiară a UE este furnizată Republicii Moldova în baza Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat (IEVP), aplicat de către Comisia Europeană pentru perioada 2007-2013, și urmat de noul Instrument European de Vecinătate (IEV), aplicabil până la finele anului 2020. Ambele instrumente vin să susțină realizarea obiectivelor Politicii Europene de Vecinătate (PEV) cu scopul de a crea o zonă de prosperitate și de stabilire a unor relații de bună vecinătate între și cu țările partenere din cadrul PEV. Noul instrument aplicabil, începând cu 2014, este bazat, în mod special, pe o mai mare diferențiere între statele partenere reieșind din progresul performanțelor obținute, dar și concentrarea asistenței asupra unor mai puține priorități cu tematici bine trasate. [5, pag.16]

Având în vedere faptul că în mare parte provocările sunt interconectate, cooperarea într-un cadru macroregional are drept obiectiv realizarea unei coordonări mai eficiente între părțile interesate. Această abordare poate fi urmărită în programele UE de cooperare transfrontalieră și transnațională la care instituțiile din Republica Moldova sunt eligibile. Pentru perioada 2014-2020 sunt active următoarele programe:

1. Programului Operațional Comun România – Republica Moldova. [7]
2. Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre. [8]
3. Programul Transnațional Dunărean. [9]

Obiectivul general al acestor programe este de a dezvolta regiunea în ansamblu, luând în considerare specificul și diversitatea acesteia sau dezvoltarea unor soluții comune pentru provocările sociale și economice comune. De exemplu, sloganul Programului Operațional Comun România – Republica Moldova este: „Granițe comune. Soluții comune.”

„Niciun stat nu a reușit să se dezvolte cu adevărat foarte bine de sine stătător. În lumea modernă, este greu de imaginat ca autoritățile locale să nu fie implicate în proiecte de cooperare cu parteneri externi. Cooperările de acest gen dezvoltă un schimb permanent de experiență și soluții pe cele mai importante probleme, care sunt similare pentru toate localitățile, din orice stat.” [6, pag. 42]

Revenind la analiza soluțiilor moderne de administrare, ne referim nu doar la profesionalismul funcționarilor publici, normele deontologice, necesitatea instruirii continue și diversificarea programelor de studii, dar și la eficientizarea prin inovații, implicarea în procesul decizional a societății civile, garantarea transparenței, atragerea investițiilor și diversificarea surselor de finanțare pentru proiectele de interes local. Parteneriatele cu diverse instituții locale sporesc calitatea procesului administrativ și, odată menționând implicarea societății civile și a mediului de afaceri, trebuie să specificăm și importanța suportului științific în realizarea proiectelor. Respectiv, mediul academic trebuie să fie parte a procesului de modernizare a administrației publice.

În spiritul evoluției continue, pentru obținerea rezultatelor dorite este necesară adaptarea la noile circumstanțe: fie acestea instrumente financiare sau strategii de dezvoltare. Respectiv, situația social-economică existentă și oportunitățile existente la moment acționează în calitate de catalizatori în procesul de dezvoltare a capacităților autorităților publice. Totodată, caracte-

rul limitat al oportunităților și acordarea selectivă a asistenței financiare în baza concursurilor (cu respectarea unor criterii prestabilite), accelerează tendința de eficientizare.

Programele operaționale menționate oferă posibilitatea implementării unor proiecte cu participarea instituțiilor administrației publice, societății civile din Republica Moldova pe obiectivele specifice care promovează inovația, cercetarea, dezvoltarea economică etc. Totuși este destul de dificil ca prioritățile să fie ordonate după criterii care să reflecte interesele tuturor categoriilor de beneficiari sau grupuri interesate. În tabelul nr. 1 sunt menționate obiectivele specifice din cadrul acestor programe prin intermediul cărora pot fi dezvoltate capacitățile autorităților publice și poate fi adusă valoare adăugată procesului de modernizare/reformare a administrației publice în general.

Tabelul nr. 1.

Obiectivele specifice conexe dezvoltării capacităților autorităților publice din programele UE de cooperare transfrontalieră și transnațională (perioada 2014-2020).

Programe	Obiective specifice
Programul operațional comun România– Republica Moldova	Sprijin pentru educație, cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare.
Programul operațional comun Bazinul Mării Negre	Corelarea priorităților cu inițiativele și programele regionale (Strategia privind bazinul maritim al Marii Negre) pe obiectivele: Promovarea business-ului și antreprenoriatului în cadrul bazinului Mării Negre; promovarea coordonării protecției mediului și reducerea comună a deșeurilor maritime în cadrul bazinului Mării Negre.
Programul transnațional dunărean	Consolidarea cercetărilor, dezvoltării tehnologice și inovațiilor. Consolidarea dezvoltării instituționale și administrării eficiente.

Cooperarea transfrontalieră a avut mereu un rol important în apropierea regiunilor de frontieră, care se confruntă cel mai adesea cu diferențe de dezvoltare și disparități socioeconomice. Desigur, până în prezent așteptările principale ale autorităților publice locale din Republica Moldova de la aceste programe sunt dezvoltarea infrastructurii locale, suport pentru asistența medicală și socială mai bună. Prioritizarea necesităților respective se datorează calității serviciilor publice prestate, disfuncționalitatea sistemelor existente. Totuși în noile programe de asistență se observă o altă tendință de prioritizare și în lista obiectivelor specifice se regăsesc tot mai des referințe la „investiția în oameni și capacități” sau „oameni pentru oameni” (tradus „people to people”). La stabilirea priorităților în aceste programe s-a ținut cont de condiționalitățile politice, economice, programatice ale UE, precum și de prioritățile regionale sau nevoile sociale și culturale regionale. Totodată, au fost avute în vedere și aspecte ce țin de complementaritatea cu alte programe transfrontaliere și transregionale ale altor state UE cu Republica Moldova.

În acest context, ținând cont de faptul că resursele financiare sunt mereu limitate în raport cu nevoile, este oportună continuarea și pe mai departe a unor acțiuni care să țină cont de principiile aditivității și complementarității. Din acest punct de vedere, una dintre cele mai mari provocări se referă la identificarea și definirea plauzibilă a posibililor joncțiuni între fondurile provenite de la UE, bugetele altor state sau organizații donatoare. În acest sens, este nevoie de gândire și acțiune

comună, precum și de o centralizare și ordonare coerentă a informațiilor, evidențelor și acțiunilor specifice fiecărui domeniu în parte. [3, pag. 98]

În prezent, există foarte multe posibilități de aplicare pentru finanțarea proiectelor diverse destinate entităților administrației publice locale din Republica Moldova, atât interne cât și externe. Procesul este unul meticulos, care necesită pregătire specială din partea angajaților, este unul birocratizat, dar foarte coerent, clar definit, cu regulamente stricte și reguli clare. Municipality-urile estoniene au trecut și ele prin lipsa cadrelor pregătite pentru a scrie aplicații de proiecte, managementul și raportarea lor, dar au învățat ceva în mod cert: că o municipalitate care nu aplică cu regularitate la proiecte de asistență, mai devreme sau mai târziu, va începe să facă acest lucru și că fără a avea specialiștii săi în managementul proiectelor, șansele de succes sunt minime. [6, pag. 37]

Prin urmare, dezvoltarea capacităților autorităților publice, asigurarea unui proces decizional participativ, stabilirea unor parteneriate strategice își pot avea continuitatea în atragerea de investiții în domenii strategice, precum infrastructurile de transport, mediu și energie. Prin schimbarea abordării, cetățenii pot deveni parteneri proactivi în procesul de administrare și nu doar beneficiari pasivi ai serviciilor oferite de către autorități.

Cooperarea autorităților publice din țară sau dintr-o anumită arie geografică poate aduce multiple avantaje în implementarea proiectelor de cooperare transfrontalieră, preluarea expertizei și consultanței UE, organizarea unor activități de formare continuă. Aceste beneficii pot fi rezultatul unor proiecte concrete, dar și efectul procesului de programare, monitorizare la care diverse instituții din țară sunt parte. În acest caz, ajustarea anumitor proceduri administrative și preluarea unor metode are loc după principiul „învățare prin acțiune” (tradus din engleză: „learning by doing”).

Consolidarea administrației publice aplicând standardele și regulile UE este un proces normal de evoluție în baza acordurilor semnate și angajamentelor asumate la nivel politic. În acest sens, și programele existente își prioritizează asistența pentru a obține eficiență maximă în soluționarea provocărilor comune la nivel macroregional.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016.
2. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, din 27.06.2014, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014.
3. Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv, între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020, Institutul European din România, București, 2016, p. 117.
4. Grigore Alexandrescu, Vasile Popa. Posibile arhitecturi instituționale europene. Editura Universității Naționale de Apărare, București, 2004, p. 48.
5. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. Democratizarea și dezvoltarea Republicii Moldova: probleme, realizări și perspective, Chișinău, 2016, p. 47.
6. Victor Guzun. Reforme liberale pentru administrația publică din Republica Moldova, s. c. Print ATU s.r.l., Sibiu, 2015, p. 56.
7. <http://www.ro-md.ro-ua-md.net/ro/>
8. <http://blacksea-cbc.net/>
9. <http://www.interreg-danube.eu/>

Recenzent: Maria ORLOV, doctor în drept, conferențiar universitar

DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ – DOMENIU DE INSTRUIRE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Administrative decentralization is the main principle of the public administration in the Republic of Moldova. A particular importance is that the Government has already undersand the need to implement the decentralization reform, but the need for knowledges for staff has been left to each of them. Proper implementation of legal provisions and effective administration can only be done by public services. The Academy of Public Administration is the institution which can offer knowledges in the field of decentralization.

Keywords: Academy of Public Administration, local authorities, education, administrative decentralization

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare.

În acest sens, profesorul Mihail Platon [8; pag. 112] afirmă că în orice țară sunt două categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate și altele, care sunt specifice unei anumite localități. Pentru armonizarea acestor categorii de interese, statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete. În aceste condiții vorbim de centralizare, descentralizare, desconcentrare, tutela administrativă.

În ceea ce ne privește, Republica Moldova se consideră a fi un stat de drept și administrația publică locală se întemeiază și activează având la bază și principiul descentralizării.

Atunci când vorbim despre descentralizare administrativă, avem în vedere transferul unor atribuții ale autorităților publice centrale – autorităților publice locale. Prin descentralizare, administrația publică devine mai eficientă și mai operativă, problemele care interesează populația nu se mai îndosariază în birourile ministeriale, ci ele se soluționează la nivelurile inferioare, în condiții de oportunitate și de operativitate sporită. Așa cum remarcă cei mai mulți cercetători în domeniu, descentralizarea cunoaște două forme: descentralizarea administrativ-teritorială și descentralizarea tehnică. [5; pag. 12]

Descentralizarea care privește colectivitățile locale poartă denumirea de descentralizare administrativ-teritorială, iar cea care are în vedere serviciile administrației publice de stat se numește descentralizare tehnică.

Descentralizarea administrativ-teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra ele însele. Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată, este necesar să fie îndeplinite următoarele condiții:

- colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;
- colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii;
- supravegherea colectivității locale se face doar prin intermediul unor forme de control stabilite de lege.

Recunoașterea personalității juridice a colectivităților locale are la bază existența unor interese proprii ale acestor colectivități sau a unor probleme locale specifice, diferite de cele ale statului. Pe de altă parte, statul nu este apt să soluționeze, prin mijloacele de care dispune și în condiții de operativitate și eficiență, ansamblul acestor probleme. De aceea, statul e cel ce stabilește care dintre problemele ce intră la un moment dat în sfera administrației de stat vor fi de competența serviciilor publice statale și care vor intra în sfera de competență a autorităților locale. În acest sens, ținem să amintim prevederile Strategiei Naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, aprobate prin Legea nr. 68 din 05.04.2012, care recunoaște în Partea 1 a Strategiei „de jure, autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină însă, de facto, aceasta este limitată, parțial - din cauza ingerinței administrației publice centrale în activitatea lor cotidiană, parțial - din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității, a căror lipsă este însoțită și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată, și parțial - din cauza unei capacități instituționale și administrative insuficiente. Aceste condiții fac ca administrația publică locală să prezinte un grad scăzut de responsabilizare în fața publicului, public care ar trebui să fie beneficiarul și decidentul principal, în cazul în care este vorba de utilizarea resurselor și adaptarea serviciilor publice la nevoile locale.” [4]

Soluționarea problemelor specifice ale colectivităților locale se face prin intermediul unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum ar fi patrimoniul propriu, un corp de funcționari care să gestioneze treburile publice, o anumită autonomie financiară care se bazează pe existența unui buget propriu. Pe o asemenea bază, colectivităților locale li se acordă personalitate juridică, asigurându-li-se posibilitatea de a participa la circuitul juridic în nume propriu.

Autoritățile locale, percepute ca elemente ale descentralizării administrative, sunt cele care soluționează în unitățile administrativ-teritoriale probleme specifice colectivităților locale. Pentru a ne regăsi în fața descentralizării administrative, este necesar ca aceste autorități locale să fie reprezentanții colectivității locale și nu reprezentanți ai statului plasați în fruntea unităților administrativ-teritoriale. Aceasta presupune ca autoritățile locale să rezulte din alegeri libere, desfășurate în unitatea administrativ-teritorială. În aceste condiții putem spune că primarul sau consiliul local sunt autorități descentralizate pentru că ele au rezultat din alegeri.

Descentralizarea administrativă nu înseamnă independență totală a colectivităților locale față de statul în care ele sunt organizate. În virtutea acestei dependențe față de stat, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control, care în mod clasic, poartă denumirea de „tutelă administrativă”.

Dacă e să vorbim despre cea de-a doua formă a descentralizării, cea tehnică, atunci trebuie să remarcăm că ea se realizează prin acordarea unei anumite autonomii unui oarecare serviciu public, conferindu-i acestuia personalitate juridică.

În general, descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice sau a unor instituții de utilitate publică, înzestrate cu personalitate juridică.

Descentralizarea serviciilor publice presupune deci acordarea personalității juridice, scoaterea acestora de sub controlul ierarhic și plasarea lor sub regulile tutelei administrative. În măsura în care aceste standarde nu sunt realizate de serviciile exterioare ale administrației publice centrale, nu ne aflăm în prezența descentralizării acestor servicii, ci a desconcentrării acestora. În atare condiții, Strategia de descentralizare recunoaște că grupurile vulnerabile ale populației întâmpină greutăți în accesarea serviciilor publice locale. Deși populația în ansamblu are dificultăți privind accesibilitatea și calitatea serviciilor publice locale, persoanele din grupurile vulnerabile se regăsesc în circumstanțe și mai dificile. Din cauza sărăciei, discriminării, stigmatizării, lipsei unui cadru instituțional și normativ adecvat, serviciile publice la nivel local sunt mai puțin accesibile

sau de o calitate mai redusă în cazul persoanelor vulnerabile. În acest context, măsurile adresate grupurilor vulnerabile, ca parte componentă a politicilor de abilitare și de nediscriminare, devin factori-cheie pentru îmbunătățirea accesului și a calității serviciilor publice pentru toți. [4]

În esență, din punct de vedere teoretic, gradul descentralizării administrative depinde de:

- a) numărul serviciilor publice date în competența autorităților publice locale; cu cât numărul acestor servicii publice va fi mai mare cu atât va fi mai mare și descentralizarea și, invers, cu cât numărul acestor servicii publice va fi mai mic cu atât și descentralizarea este mai mică;
- b) modul în care sunt organizate autoritățile publice locale și raporturile lor cu cele centrale;
- c) forma în care se exercită controlul special efectuat de autoritatea centrală.

Dacă e să vorbim despre necesitatea studierii și aprofundării cunoștințelor actualilor și potențialilor funcționari publici, atunci aceasta lesne poate fi desprinsă din însăși Strategia de descentralizare și putem aduce următoarele argumente.

Delimitarea incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Delimitarea competențelor între administrația publică locală de nivelul întâi și nivelul al doilea este neclară, contradictorie, iar în unele cazuri - chiar lipsește.

Transferul responsabilităților/competențelor fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea lor. În Republica Moldova, precum și în multe alte țări aflate în tranziție, descentralizarea unor servicii publice și transferul unor responsabilități/competențe nu au fost efectuate în paralel cu transferarea resurselor necesare pentru îndeplinirea lor, fapt ce a condus la apariția unor pronunțate dezechilibre verticale în finanțare. Ca urmare, exercitarea acestor atribuții este dificilă, iar uneori chiar imposibilă pentru unitățile administrativ-teritoriale mici sau cu bugete cu potențial redus. Totodată, lipsește mecanismul care ar garanta unităților administrativ-teritoriale resursele financiare necesare pe termen mediu și lung pentru îndeplinirea responsabilităților/competențelor transferate de către stat.

Transferarea responsabilităților/competențelor către nivelurile administrației publice locale nu ține cont de resursele economice reale ale acestora și de capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative, astfel încât să acopere o parte importantă din necesitățile de cheltuieli publice.

Statutul incert al serviciilor în responsabilitatea administrației publice locale de nivelul al doilea și confuzia dintre acestea și serviciile desconcentrate. Legislația și practica administrativă a Republicii Moldova nu stabilesc în mod clar care sunt diferențele fundamentale dintre serviciile descentralizate, cele desconcentrate și cele delegate.

În atare condiții de reducere a numărului și bunăstării populației, administrația publică centrală și locală trebuie să aibă în calitate de resursă umană persoane bine pregătite în toate domeniile, dar mite apte să-și asume responsabilitatea pentru deciziile luate. Astfel, rolul Academiei de Administrare Publică crește în pregătirea funcționarilor publici pe toate segmentele, iar în cadrul Departamentului dezvoltare profesională trebuie introdus un curs de instruire cu tematica descentralizării. Toate acestea ar spori calitatea actelor administrative adoptate și a politicilor publice implementate.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 27 iulie 1994.
2. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
3. Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32 – 35 din 09.03.2007.
4. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii

2012–2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.

5. DELIU, Tudor. Administrația publică locală. Chișinău, Editura AAP, 1998.

6. MOCANU, Victor. Descentralizarea serviciilor publice - factor decisiv în realizarea principiilor și standardelor existente în autonomia locală. Conferința științifico-practică IDIS, Chișinău, 25-26 iunie 2002.

7. ORLOV, Maria. NEGRU, Boris. Quo vadis Moldova? Chișinău: Editura „Tipografia centrală”, 2002.

8. PLATON, Mihail. Administrația publică. Chișinău: Universul, 2007.

9. PLATON, Mihail, SÎMBOTEANU Aurel, POPESCU, Teodor, DELIU, Tudor. Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective. Chișinău, Editura AAP, 2001.

10. POPA, Victor. De la centralism spre descentralizare. Chișinău : CARTIER, 1998.

11. POPA, Victor. Lecțiile descentralizării. Chișinău, Editura TISH, 2003.

12. SÎMBOTEANU, Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Mu-seum, 2001.

Recenzent: Angela POPOVICI, doctor, conferențiar universitar

OPORTUNITĂȚILE DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ ÎN CADRUL PROIECTELOR INTERNAȚIONALE

Elena HARCONIȚA,
director,

Biblioteca Științifică a Universității de Stat „Alec Russo” din Bălți

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN,
director,

Biblioteca Științifică a Academiei de Administrare Publică

SUMMARY

In this paper the author presents the professional development opportunities for the university librarians from Republic of Moldova within three international projects: Modern Information Services for Improvement Study Quality (MISISQ); ERASMUS + „Library Network Support Services (LNSS): modernizing libraries in Armenia, Moldova and Belarus through library staff development and reforming library services”; „Modernization of academic library services in Moldova” funded by the Norwegian Cooperation. Also, the author focuses on national and international basic legal acts on continuing professional development. Librarians’ training facilities, participation in conferences, trainings, workshops have increased thanks to the implementation of these projects.

Keywords: continuing professional development, international projects, legal acts, Deontological Code, skills, university librarians, innovative libraries.

Dezvoltarea personalului rămâne unul dintre cele mai importante aspecte ale activității în orice domeniu. Este o necesitate care crește odată cu apariția noilor tehnologii informaționale și comunicaționale, a diverselor formate și suporturi informaționale, a serviciilor și a cererilor comunității. Într-un mediu în care angajații pot prefera experiențe de formare, acolo unde fondurile de dezvoltare a personalului devin tot mai austere, autoritățile caută alte modalități și mijloace pentru a oferi educație și formare grupurilor socioprofesionale, fie în orele de lucru sau în funcție de ritmul propriu al persoanelor și preferințele lor de timp, fie în cadrul proiectelor naționale și internaționale.

Importanța educației continue este inclusă în mai multe documente de stat și acte de reglementare a activității unui anumit domeniu biblioteconomic.

Odată cu implementarea proiectelor internaționale, oportunitățile bibliotecarilor privind formarea profesională continuă au sporit în mod deosebit.

Iată câteva exemple. MISISQ - TEMPUS - Modern Information Service for Improvement Study Quality - Servicii Informaționale Moderne pentru Îmbunătățirea Calității Studiilor - (2013-2016), <http://misisq.usmf.md/index.php/en-us/> implementat de șapte biblioteci universitare, coordonat de partenerii europeni din Kaunas, Lituania, la nivel național – de Biblioteca Științifică Medicală a USMF „Nicolae Testemițanu”.

Bibliotecarii celor șapte instituții au învățat să lucreze în softul ALEPH, cel mai performant soft integrat de bibliotecă, iar pe platforma ExLibris Primo au așezat catalogul partajat în care sunt reflectate nu numai cataloagele lor, dar și repozitoriile instituționale, create la fel în acest Proiect,

precum și bazele de date abonate. Dintr-o singură căutare în acest instrument modern și rațional, se pot regăsi resursele informaționale locale, naționale, precum și cele internaționale.

În rezultatul acestor instruirii și Campaniilor de Formare a formatorilor din vara anului 2016, au fost actualizate *Curriculumul* și *Fișa unității de curs la disciplina Bazele culturii informației*; a fost ajustat conținutul modulelor cursului Bazele culturii informației în conformitate cu standardele internaționale și punerea în aplicare a tehnologiilor moderne de gestionare a informației în baza materialelor însușite în cadrul Training-urilor din proiecte. Instruirea bibliotecarilor-formatori privind modelele de căutare, selectare, localizare, utilizare și evaluare a informației. Practici de gestionare a referințelor bibliografice cu aplicarea softurilor personale EndNote, Mendeley, Zotero.

ERASMUS+ Capacity building in the field of higher education, Project CBNE Library Network Support Services (LNSS): modernising libraries in Armenia, Moldova and Belarus through library staff developmen and reforming library services (LNSS), proiect nr. 561633-EPP-1-2015-1-AM-EPPKA2-CBHE-JP . Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor în Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului bibliotecar și reformarea bibliotecilor (2015-2018) <http://www.lnss-projects.eu/amb>, <http://www.aap.gov.md/biblioteca/article/library-network-support-services-lnss>, , <http://libruniv.usarb.md/nou/Erasmus/erasmus.html>, coordonat de Academia de Administrare Publică din Erevan, Armenia, are drept scop:

- consolidarea și modernizarea bibliotecilor, ridicarea nivelului competențelor și abilităților personalului de bibliotecă în Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea unor biblioteci inovatoare - partener inerent pentru educație, cercetare și învățarea pe tot parcursul vieții;
- elaborarea strategiei de dezvoltare a personalului de bibliotecă axată pe îmbunătățirea calității și performanței bibliotecilor în corespundere cu standardele internaționale în domeniu, astfel încât să se îmbunătățească calitatea serviciilor de bibliotecă și de învățământ superior în general, să sporească relevanța acestora pentru piața forței de muncă în societate;
- crearea Serviciului de suport în rețea din țările Parteneriatului Estic pentru promovarea și utilizarea rezultatelor proiectului la nivel internațional și național, schimbul de cunoștințe, bune practici, posibilități de instruire și abilități speciale.

Împreună cu bibliotecile academice din Armenia și Belarus, Biblioteca Științifică a Academiei de Administrare Publică din Republica Moldova și Biblioteca Științifică a Universității de Stat „Alecu Russo” din Bălți vor crea noi condiții și servicii infobibliotecare pentru membrii comunității universitare, datorită participării lor în acest Proiect, obiectivele specifice fiind:

- crearea cursului inovațional axat pe instruirea modulară a cadrelor bibliotecare;
- elaborarea inițiativelor orientate spre asigurarea accesului la colecțiile și serviciile bibliotecare pentru persoanele cu necesități speciale;
- editarea volumului cu conținuturile Modulelor de instruire și eficientizarea activității bibliotecilor;
- actualizarea cadrului de reglementare și a politicilor bibliotecare în corespundere cu standardele internaționale.

O nouă oportunitate susținută de trainerii internaționali de la Institutul de Tehnologii din Limerick, Republica Irlanda, a sporit cunoștințele și abilitățile profesionale ale colaboratorilor Bibliotecii Științifice AAP și USARB. 38 de bibliotecari și 25 de cadre didactice, cercetători și masteranzi au fost instruiți în cadrul Training-ului ESP English for Specific Purposes - Engleză pentru scopuri specifice, un modul important fiind cultura informației.

Reprezentanți ai 9 instituții de învățământ superior, membrii consorțiului LNSS, bibliotecari și profesori din Armenia, Belarus și Moldova din cadrul programului European Erasmus+ au beneficiat în lunile august – septembrie 2016 de Training-ul Dezvoltarea curriculum-ului pentru bibliotecari, la Institutul Tehnologic din Limerick, Irlanda. Obiectivele specifice ale Training-ului:

îmbunătățirea nivelului de cunoștințe privind Modulele curriculare LNSS: Engleză pentru scopuri specifice.

Modulul 1. Biblioteci și terminologie de bibliotecă.

Modulul 2. Marketing pentru bibliotecari.

Modulul 3. Managementul în biblioteci.

Modulul 4. Cultura informației.

Modulul 5. Servicii inovative on-line pentru bibliotecile secolului al XXI-lea.

Modulul 6. Biblioteca electronică.

Modulul 7. Acces la biblioteci pentru utilizatorii cu nevoi speciale.

Modulul 8. Politica de dezvoltare a colecțiilor de bibliotecă.

Efecte imediate:

Lansarea în cadrul Simpozionului „Anul Bibliologic” a inițiativei de promovare a Zilei Naționale de Sensibilizare privind bibliotecile cu genericul *Biblioteca Ta - Progresul Tău* care a fost marcată de Ziua Bibliotecarului în Republica Moldova – pe 23 aprilie.

În 2017 a fost elaborat și prezentat Curriculumul Modulului nr. 8, considerat nucleul oricărei schimbări în bibliotecă, racordat la cele mai avansate politici din țările europene. Training-ul Modulul - Pilot nr. 8 „Politica de Dezvoltare a Colecțiilor de bibliotecă” a avut loc în incinta Bibliotecii Științifice USARB, la care au participat 21 de colaboratori ai bibliotecii universitare, experți ai monitorizării programului în Republica Moldova dr. ing. Angela Repanovici (Universitatea Transilvania din Brașov, România) și dr. Manolis Koukourakis (Universitatea din Creta, Grecia). Programul Training-ului a cuprins prezentările a trei formatori: Proiectul ERASMUS + Consolidarea capacităților în domeniul învățământului superior: obiectivele, pachetele de lucru, modulele; LNSS Modulul 8 – Politica de Dezvoltare a Colecțiilor de bibliotecă; Principii de dezvoltare a colecțiilor / Project Presentation: ERASMUS + Capacity Building in the Field of Higher Education (CBHE) „Library Network Support Services (LNSS): modernizing libraries in Armenia, Moldova and Belarus through library staff development and reforming library services”: objectives, work packages, modules; LNSS Module No. 8 Presentation: Library Collection Development Policies; *Collection Development Principles* - Elena Harconița, *Director BȘ USARB*; Termeni și definiții privind dezvoltarea colecțiilor / Collection Development Terms and definitions - Lina Miha-luța, *director - adjunct BȘ USARB*; Chestionar de studiu al plenitudinii colecțiilor și accesul la resursele informaționale prin SURVEY MONKEY/Questionnaire study of collections integrity and access to information resources through SURVEY MONKEY - Valentina TOPALO, *șef serviciu BȘ USARB*.

Academia de Administrare Publică, în parteneriat cu Academia de Administrare Publică din Belarus, a elaborat și prezentat Curriculumul Modulului 3: „Management esențial și formarea aptitudinilor pentru bibliotecari și personalul de bibliotecă”, care a inclus următoarele subiecte:

- standarde internaționale de IFLA, ISO, Biblioteca Congresului, NISO;
- negocierea planificării strategice a bibliotecii: competențe strategice de afaceri și de planificare strategică pentru bibliotecari;
- grija pentru utilizator, servicii și strategii în biblioteci;
- managementul timpului: planificarea eficientă a timpului și volumului de lucru;
- personalul de conducere și structura de personal a bibliotecii;
- comunicarea și abilități de ascultare;
- ghid pentru bibliotecari de dezvoltare a abilităților de prezentare;
- procesul decizional în bibliotecă, abilități de conducere pentru bibliotecari;
- aptitudini de intervievare pentru bibliotecari;
- managementul schimbării în bibliotecile sec. 21;
- managementul financiar în biblioteci, achiziții și prelucrarea documentelor achiziționate de bibliotecă.

Training-ul-pilot (9 februarie 2017) s-a axat pe aspectele teoretice și practice privind comunicarea eficientă, specificul comunicării și ascultării în biblioteca universitară și s-a desfășurat în incinta Bibliotecii Științifice AAP, la care au participat 24 de reprezentanți ai personalului de bibliotecă, personalul academic, personalul administrativ, cercetători ai Academiei. Training-ul a fost monitorizat de către experții internaționali dr. ing. Angela Repanovici (Universitatea Transilvania din Brașov, România) și dr. Manolis Koukourakis (Universitatea din Creta, Grecia). Formatorii Training-ului au fost membrii echipei de proiect Silivia Dulschi, șef Direcția știință și doctorat, doctor, conferențiar universitar, și Angela Zelenschi, șef Catedră științe administrative, doctor, conferențiar universitar.

Instruirea din cadrul trening-ului a avut ca scop îmbunătățirea nivelului de competențe și abilități ale participanților în domeniul culturii comunicării și ascultării în biblioteca universitară ca, ulterior, cunoștințele obținute să sporească calitatea accesului la resursele informaționale și documentare ale bibliotecii, facilitării procesului de căutare, selectare, evaluare și utilizare a informației necesare pentru procesul de instruire și cercetare din cadrul Academiei.

Efecte imediate ale Proiectului:

- consolidarea rolului Bibliotecii academice ca unic furnizor de informații credibile și în calitate de partener al procesului de instruire, cercetare și învățare pe parcursul întregii vieți;
- competențe și abilități noi pentru bibliotecari, modificări de structură organizațională a Bibliotecii, managementul personalului, inclusiv formarea profesională continuă, modificări în activitatea de marketing, parteneriate naționale și internaționale, cunoașterea bunelor practici;
- bibliotecarii au acces direct la realitatea europeană, cultura celor mai reprezentative biblioteci, dezvoltându-și sentimentul de apartenență la valorile europene;
- cunoștințele, abilitățile, competențele dobândite de către participanți în domeniul lor de formare vor contribui la creșterea vizibilității și prestigiului bibliotecilor;
- consolidează calea spre cooperarea internațională în domeniul formării profesionale;
- oportunitatea de a face schimb de experiență privind conținutul și metodele de formare, internaționalizare.

Durabilitatea/sustenabilitatea proiectului și impactul acestuia este garantat. Managementul Bibliotecii Științifice condiționează capacitatea de a implementa cele 8 Module ale Proiectului, compatibilizate cu reperele internaționale. Biblioteca Științifică este deschisă către comunitatea academică și biblioteconomică, participă la actualizarea cunoașterii, la modernizarea serviciilor și produselor bibliotecare pentru susținerea educației, cercetării, astfel sporindu-și impactul asupra comunității.

Modulele propuse de Proiect vor fi dezvoltate și diseminate în biblioteci. Se vor promova și implementa noi metode de instruire profesională, învățare pe tot parcursul vieții, modernizând cunoștințele și deprinderile profesionale la locul de muncă. Comunitatea bibliotecară va fi mai pregătită la schimbările mediului intern și extern, implementând programe strategice de formare profesională continuă, însușind facilitățile oferite de tehnologiile moderne.

Proiectul Modernizarea Serviciilor Bibliotecilor Universitare din Republica Moldova <https://newinformationsservices.wordpress.com/>

Finanțat de Programul Norvegian de Cooperare cu Eurasia în domeniul învățământului superior, realizat în parteneriat între 18 biblioteci universitare din Republica Moldova, coordonate de Biblioteca Științifică ASEM și Universitatea din Bergen, Norvegia, și Universitatea Transilvania din Brașov, România (aprilie 2016 - noiembrie 2019) prevede dezvoltarea competențelor profesionale ale bibliotecarilor prin desfășurarea instruirilor în ateliere, work-shopuri, școli de vară în România, întâlnirilor anuale de Proiect cu impact pozitiv asupra modernizării activității celor 18 biblioteci universitare.

În cadrul Proiectului bibliotecarii au beneficiat de numeroase facilități de instruire: Worksho-puri profesionale „Advocacy. Marketing: promovarea imaginii bibliotecilor universitare”; „Acces deschis și repozitorii instituționale” (19-20 septembrie 2016); „Cultura informației” (7-8 februarie 2017); Școala de vară (3-10 iulie) Universitatea Transilvania; 5 Ateliere de planificare strategică (2-3 noiembrie, 8-9 decembrie 2016, 31 martie 2017) desfășurate la BȘ ASEM etc.

Prin participarea în proiectele internaționale bibliotecarii au acces direct la realitatea europeană, cultura celor mai reprezentative biblioteci, dezvoltându-și sentimentul de apartenență la valorile europene; cunoștințele, abilitățile, competențele dobândite de către participanți în domeniul lor de formare vor contribui la creșterea vizibilității și prestigiului bibliotecilor; consolidează calea spre cooperarea internațională în domeniul formării profesionale; oportunitatea de a face schimb de experiență privind conținutul și metodele de formare, internaționalizare.

Implementarea proiectelor contribuie la consolidarea rolului bibliotecii academice ca unic furnizor de informații credibile și în calitate de partener al procesului de instruire, cercetare și învățare pe parcursul întregii vieți; diversificarea serviciilor electronice și a produselor bibliotecare, la cunoașterea bunelor practici.

Este foarte important că participarea în aceste proiecte contribuie în continuare la dezvoltarea bibliotecii inovatoare ca suport pentru educație, cercetare și învățare continuă, conectarea instituției la tendințele europene pentru acordarea serviciilor infodocumentare modernizate.

BIBLIOGRAFIE

1. Ordin nr. 17 din 05.02.2015 cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de conferire a categoriilor de calificare personalului de specialitate din biblioteci. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 115-123, pp. 138-156.

2. Codul deontologic al bibliotecarului din Republica Moldova [on-line] [cit. 27.03.2017]. Disponibil: http://abrm.md/?page_id=1234

3. IFLA. Dezvoltarea profesională continuă: principii și acumularea celei mai bune experiențe [on-line] [cit. 27.03.2017]. Disponibil: <http://abrm.hasdeu.md/wp-content/uploads/2016/08/iflainstruire.pdf>

4. HARCONIȚA, Elena. MISISQ WP3 - Cultura informației în bibliotecile universitare din Republica Moldova. În: Magazin bibliologic: Rev. șt. și bibliopraxiologică, 2016, nr. 1-4: Ed. specială în cadrul Proiectului Tempus „Servicii Informaționale Moderne pentru Îmbunătățirea Calității Studiilor”, pp. 94-104. ISSN 1857-1476 ; http://misisq.usmf.md/images/Conferinta_de_totalizare/Magazin_2016.pdf

5. STRATAN, Elena. Sesiunile de training în cadrul WP3 Cultura informației - facilități pentru bibliotecarii universităților din Republica Moldova. În: Magazin bibliologic: Rev. șt. și bibliopraxiologică, 2016, nr. 1-4: Ed. specială în cadrul Proiectului Tempus „Servicii Informaționale Moderne pentru Îmbunătățirea Calității Studiilor”, pp. 105-109. ISSN 1857-1476 ; http://misisq.usmf.md/images/Conferinta_de_totalizare/Magazin_2016.pdf

6. TOPALO, Valentina. Impactul și durabilitatea proiectelor internaționale implementate în biblioteca științifică USARB [on-line] [cit. 24 aprilie 2017]. Disponibil: https://www.slideshare.net/Dib_ulim/v-topalo

SUMAR

Oleg BALAN
Academia de Administrare Publică participă prin cercetare la edificarea societății bazate pe cunoaștere. *Cuvânt înainte*.....3

ȘEDINȚA ÎN PLEN

Tatiana ȘAPTEFRAȚI
Provocările reformei administrației publice la nivel local.....5

Ion GUCEAC
Evoluția statului în concepția contemporană.....10

Nikolai IJA, Andrei MAEV
Decentralizarea puterii: tendințe și perspective europene pentru Ucraina.....15

ATELIERUL NR. 1
MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN
CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Aurel SÎMBOTEANU
Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova.....21

Angela POPOVICI
Descentralizarea și consolidarea capacității administrative a administrației publice locale.....28

Ana PASCARU
Recuperări organizaționale în administrația Republicii Moldova.....33

Angela ZELENSCHI
Caracteristici ale culturii organizaționale în sistemul administrației publice din Republica Moldova.....37

Tatiana ȘAPTEFRAȚI, Sergiu TATAROV
Rolul partenerilor de dezvoltare în propășirea comunităților locale în Republica Moldova.....46

Angela ZUBCO
Participarea la mediere a autorităților publice din cadrul statelor-membre ale Uniunii Europene.....53

Violeta TINCU
Implementarea guvernării electronice în organizarea și gestionarea serviciilor publice.....59

Tamara GHEORGHÎȚA
Modernizarea serviciului public din Republica Moldova cu suportul Uniunii Europene.....63

Iurie ȚAP
Conceptul de autonomie locală – principiu fundamental privind dezvoltarea funcțională și instituțională a administrației publice locale.....69

Lucia GROSU

Abordarea strategică a comunicării în contextul reformării administrației publice din Republica Moldova.....74

Elena IURAȘCO

Cooperarea sectorului public cu societatea civilă în promovarea reformelor din învățământul preuniversitar.....78

Ion POPOVICI

Fundamentele teoretico-practice ale procesului evaluării reformei administrației publice.....83

Tatiana SPĂTARU, Ana VARZARI

Abordări în literatura de specialitate din România privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici.....88

Alexandru TOMA

Aspecte teoretice privind evaluarea impactului social al programelor și proiectelor în administrația publică.....93

Oleg GRAUR

Administrația publică din Republica Moldova și problemele acesteia în contextul implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.....98

Svetlana ANDRIEȘ

Rolul instrumentelor politicii de dezvoltare regională în stimularea competitivității regionale.....105

Magdalena-Ioana ILIE

Promovarea și avansarea funcționarilor publici: aspecte de gender.....111

Vasile COMENDANT

Practici de parteneriat public-privat în domeniul revitalizării și salvagădării patrimoniului cultural național.....114

Grigore CARPOVICI

Mediul de afaceri în Republica Moldova prin prisma unor instituții cu atribuții în domeniu.....120

Diana CHIRIAC

Abordări științifice contemporane cu privire la decizia administrativă.....125

Ana ANTOCI

Aspecte teoretice privind rolul controlului în sistemul administrației publice din Republica Moldova.....129

Leonid BOAGHI

Sistemul de achiziții publice ale produselor alimentare: probleme și soluții.....132

Victor PLETOSU

Capitala Națională a Tineretului – program al autorităților administrației publice de implicare a tinerilor în dezvoltarea politicilor de tineret.....137

ATELIERUL NR. 2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

Alexandru ROMAN

Fenomenul academic în context universal.....142

Nicolae ȚĂU

Eficiența tehnologiei și cercetării/dezvoltării în lumea contemporană.....148

Pantelimon VARZARI, Boris SOSNA

Puterea politică și tehnocrația în societatea aflată în plină schimbare.....155

Rodica RUSU

Aspecte generale ale migrației din Republica Moldova în Statele Unite ale Americii.....159

Orest TĂRIȚĂ

Evoluția comportamentului civilizat prin prisma manualelor de etichetă165

Oleg BONTEA

Aspecte teoretice și practice cu privire la organele și hotărârile organizațiilor internaționale.....168

Alexandru EJOV

Metodologia cercetării imaginii de stat.....171

Cristina EJOV

Bazele teoretice și conceptuale ale cercetării fenomenului terorismului176

Cristina EJOV, Cristina VORONEANU

Impactul fluxului de migrație din Orientul Mijlociu asupra dimensiunii sociale și politice
a Uniunii Europene și a Republicii Moldova.....181

Ana GOREA

Importanța politicilor lingvistice la nivel internațional.....186

Valeriu MIJA

Aspecte ale diplomației internaționale în soluționarea conflictelor: considerații conceptuale pentru
Republica Moldova.....190

Svetlana NAUMKINA, Alexander CELAK

Politica regională și instrumentele de realizare a acesteia în contextul cerințelor Uniunii Europene.....196

Stela SPÎNU

Educația tinerilor în spiritul valorilor naționale și europene.....201

Iurie RICHICINSCHI

Rolul actorilor geopolitici în gestionarea sistemului de securitate internațională.....204

Violeta COTILEVICI

Dimensiunea economică a relațiilor moldo-franceze.....209

Ilie GÎRNEȚAlegerile parlamentare în Republica Moldova și configurația politică a
Parlamentului (1990-2000).....214**Ecaterina DELEU**

Politici de integrare a copiilor cetățenilor moldoveni în Italia.....219

Ludmila TĂBĂCARU, Virginia COJOCARU, Silvia LAZARI

Rolul politicii culturale din unele țări europene în conturarea imaginii țării în străinătate.....224

Rodica RUSU, Anatoli TALMACI

Parteneriatul estic ca factor de consolidare a statelor-membre.....231

Victoria GOREAINOVInteracțiunea Alianței Atlanticului de Nord cu statele-partenere: perspectivele colaborării
Republicii Moldova cu NATO.....237**Luminița BOICIUC**

Globalizarea economiei - noțiuni, abordări, caracteristici.....242

Tatiana ROȘCA

Dimensiunea relațiilor moldo - române în procesul de asociere a Republicii Moldova la UE.....247

A T E L I E R U L N R. 3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Andrei GROZA

Câteva argumente privind originea rumânească a statelor din Grecia antică/Elada.....253

Anatolie BANTUȘ

Descentralizarea – principiu fundamental în cadrul reformei administrativ-teritoriale.....259

Nicolae ROMANDAȘ

Reflecții cu privire la condițiile răspunderii disciplinare. Sancțiunea disciplinară.....266

Ion TIPĂDatele subiective și obiective ce determină aplicarea art. 90 Cod penal al Republicii Moldova pe cauzele
penale de corupție și cele conexe lor în care figurează funcționari publici și/sau demnitari.....275**Natalia KIPER**Responsabilitatea administrativă și juridică pentru infracțiunile săvârșite în sfera electorală,
forme și metode profilactice de prevenire a corupției în sfera electorală (în baza materialelor
din Federația Rusă).....281

Tatiana MACOVEI

Asigurarea exercitării dreptului la muncă al femeilor prin intermediul acțiunilor afirmative.....287

Natalia BANTUȘ-GURDUZA

Unele modalități privind organizarea administrativă a teritoriului statului.....292

Natalia UNTILĂ

Clauza de confidențialitate: aspecte naționale și internaționale.....298

Ludmila ȚARANU

Registrele de stare civilă – instrumente fundamentale privind fixarea actelor de stare civilă.....302

Mariana PITIC

Cadru normativ național în materia nediscriminării și egalității de gen.....307

Ilie BOTNARI

Elemente de drept comparat în domeniul temeiurilor și condițiilor de efectuare a măsurilor speciale de investigații în cadrul procesului penal.....312

Grigore ARDELEAN

Considerațiuni cu privire la titularii dreptului la acțiune în repararea prejudiciului ecologic.....317

Mihail SORBALA

Determinarea factorilor care contribuie la comiterea infracțiunii de reținere sau arestare ilegală.....321

Cristina TÎȘCUL

Regimul juridic de reglementare și supraveghere a activității de creditare a instituțiilor financiare nebancale. Elemente de drept comparat.....326

Elena BOBEICA

Accesarea de proiecte cu finanțare europeană – instrument de asigurare a autonomiei financiare a autorităților publice locale.....333

Ana GUBENCO

Politici publice naționale în domeniul autonomiei financiar-fiscale a unităților administrativ-teritoriale.....339

Andrei FURCULIȚĂ

Lipsa în activitatea angajatorului a forței de muncă calificate ce nu poate fi asigurată din resursele umane autohtone: temei legal pentru angajarea în muncă a străinilor.....346

Alexandru GAMUREAC

Aspecte teoretico-practice privind elaborarea actelor normative la nivel de unitate în domeniul raporturilor juridice de muncă.....351

Dorel RUSU

Conținutul dreptului la asociere.....357

Mihaela PASCAL

Rolul autorităților administrației publice centrale în constatarea clauzelor abuzive în contractele încheiate cu consumatorii.....362

Vitalie TIOSA

Noțiunea contenciosului administrativ prin prisma Constituției și legii cu privire la contenciosul administrativ al Republicii Moldova.....368

Angela BULIGA

Mecanisme internaționale de protecție a drepturilor beneficiarilor de protecție internațională.....374

ATELIERUL NR. 4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

Tatiana TOFAN

Rolul turismului rural în dezvoltarea regională.....381

Emil CEBAN, Pavel BANOV

Managementul sistemelor informaționale medicale din Republica Moldova.....384

Oleg FRUNZE

Metode de eficientizare a deciziilor în scopul dezvoltării economice regionale sustenabile.....388

Maria STRECHII

Maximizarea profitului și minimalizarea pierderilor în condițiile concurenței perfecte.....393

Svetlana ALBU, Anna LEȘAN

Exproprierea în contextul managementului proprietății publice.....397

Elena TABAN

Conținutul și rolul bilanțului contabil în sistemul managerial al autorităților și instituțiilor publice.....401

Ala BEȚIVU

Aplicarea metodelor patrimoniale pentru evaluarea întreprinderii.....406

Oksana BEDA

Gestionarea activelor băncii comerciale.....411

Tatiana TOFAN, Eugenia MIHALACHE

Legile leadership-ului ce stau la baza științei conducerii.....415

Ala BEȚIVU

Necesitatea și importanța implementării sistemului de pensii private în Republica Moldova.....419

Veronica BUTNARU, Dinu MANOLE

Potențialul regional al Republicii Moldova din punctul de vedere al surselor de energie regenerabilă.....424

Oksana BEDA, Serghei DRAGUȚA

Asistența bancară la distanță.....430

Ivan KOMAROVSKI

Atragerea de fonduri externe pentru dezvoltarea economică locală435

Diana CAZAC

Particularitățile managementului datoriei unităților administrativ-teritoriale în contextul creării unui sistem administrativ bazat pe cunoaștere.....441

Mariana COLESNIC

Studiul aspectelor opțiunilor de eficientizare a activității întreprinderilor mici și mijlocii din Polonia prin prisma obstacolelor ce intervin în dezvoltarea acestora.....445

Liliana MARDARI

Corelația particularităților managementului sistemului protecției sociale și managementului public din Republica Moldova.....450

Vasile TOMUZ

Metode de îmbunătățire a procesului organizațional al Spitalului Clinic Republican de Copii „Emilian Coțaga”.....455

Igor TOFAN

Principiile gestionării patrimoniului public în Republica Moldova.....458

Daniel PENCEA, Sebastian ȘERBĂNESCU

Schimbarea peisajului economiei mondiale și persistența riscurilor.....461

Iulian OLTU

Specificul procesului decizional în cadrul Instituției Medico-Sanitare Publice Spitalul de Dermatologie și Maladii Comunicabile.....466

Dinu MANOLE

Succesul politicilor guvernamentale anticorupție în Danemarca.....469

Ala GRECU

Funcțiile culturii organizaționale în instituțiile publice.....473

Valentina BOGHIU

Trecerea de la sistemul public de asigurare socială la cel privat – provocare sau necesitate pentru Republica Moldova?.....476

Viorel TUREȚCHI

Caracterul investițional al funcționării pieței obiectelor imobiliare în spațiul rural al Republicii Moldova.....481

ATELIERUL NR. 5

ROLUL E-GVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

Tudor LEAHU

Un concept al constituirii și funcționării sistemului informatic economic național.....484

Eugenia CEBOTARU

MPay - platforma guvernamentală de plăți electronice.....489

Viktor ONDRÁK, Bernard NEUWIRTH,	
Cloud computing în sectorul public al Republicii Cehe.....	494
Victoria GOREA	
Acțiuni inovatoare evoluționate motivațional de către e-guvernarea Republicii Moldova cu privire la decidența națională racordată cerințelor globale.....	500
Cristina PETROV, Alexandru PETROV	
Necesitatea sistemelor informaționale în activitatea de succes a organizației.....	505
Alexandru DRĂGULEAN, Alexandru COVCO	
Consolidarea mediului de securitate în cadrul sistemului e-guvernare din Republica Moldova.....	514
Bernard NEUWIRTH, Viktor ONDRÁK	
Aplicarea metodelor de calitate în administrația publică din Republica Cehă.....	519
Lilia BUIMESTRU	
Rolul e-guvernării în promovarea siguranței rutiere.....	525
Eugenia CEBOTARU, Natalia BUGA	
Rolul tehnologiilor informaționale în modernizarea sistemului educațional.....	529
Oleg CHIRILENCO	
Securitatea sistemelor informatice în cadrul unei organizații.....	533
Alexandru MÎȚU	
Reglementarea juridică a semnăturii electronice și impactul asupra terorismului cibernetic mondial.....	538

ATELIERUL NR. 6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Aurelia ȚEPORDEI	
Asigurarea calității proceselor de instruire a personalului din serviciul public.....	543
Thomas SCHMITZ	
Beneficiile site-urilor individuale de curs în dezvoltarea profesională și în învățământul superior.....	548
Maria Cristina PANȚÎRU	
Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, pentru eficientizarea și transparentizarea managementului resurselor umane în administrația publică din România.....	553
Tatiana BÎLBA, Natalia IACHIMOV	
Creșterea capacităților APL-urilor și a prestatorilor de servicii prin prisma proiectului „Managementul serviciilor publice locale”. Probleme locale, abordare regională.....	557
Galina VRANCEANU	
Instruirea funcționarilor publici bazată pe priorități.....	564

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Marketing regional - un nou domeniu de instruire pentru funcționarii publici.....567

Carolina MITROFAN

Promovarea dezvoltării locale și regionale prin intermediul platformei de discuții.....572

Alina SEVERIN

Motivarea și satisfacerea la locul de muncă – premise pentru formarea continuă a funcționarilor publici...576

Ana DERIVOLCOV

Managementul cunoașterii în organizație – instrument de formare continuă.....580

Anastasia MALAI

Personalul serviciului diplomatic: selectarea, pregătirea și promovarea cadrelor diplomatice.....584

Tatiana CIAGLIC

Utilizarea tehnologiilor informaționale în formarea continuă.....588

Natalia MELNIC

Eficientizarea timpului pentru predare-învățare.....591

Oxana PAIERELEDezvoltarea capacităților autorităților publice pentru abordarea eficientă a provocărilor
la nivel macroregional.....594**Tatiana CASTRAȘAN**

Descentralizarea administrativă – domeniu de instruire a funcționarilor publici.....598

Elena HARCONIȚA, Rodica SOBIESKI-CAMERZAN

Oportunitățile de dezvoltare profesională a personalului în cadrul proiectelor internaționale.....602

CONTENTS

Oleg BALAN	
The Academy of Public Administration participates in building the knowledge-based society through research. Foreword.....	3

PLENARY SESSION

Tatiana ȘAPTEFRAȚI	
The challenges of public administration reform at local level.....	5
Ion GUCEAC	
State Evolution in Contemporary Conception.....	10
Nikolai IJA, Andrei MAEV	
Power Decentralization: European Trends and Perspectives for Ukraine.....	15

WORKSHOP NO. 1
MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN
THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Aurel SÎMBOTEANU	
Strategic dimensions of public administration reform in the Republic of Moldova.....	21
Angela POPOVICI	
Decentralization and consolidation of the administrative capacity of the local public administration.....	28
Ana PASCARU	
Organizational recoveries in the administration of the Republic of Moldova.....	33
Angela ZELENSCHI	
Characteristics of the organizational culture in the public administration system of the Republic of Moldova.....	37
Tatiana ȘAPTEFRAȚI, Sergiu TATAROV	
The Role of Development Partners in the Strengthening of the Local Communities in the Republic of Moldova.....	46
Angela ZUBCO	
Participation of public authorities in mediation with the Member States of the European Union.....	53
Violeta TINCU	
Implementing eGovernment in the organization and management of public services.....	59
Tamara GHEORGHÎȚA	
The modernisation of the public service of the Republic of Moldova with the support of the European Union.....	63

Iurie ȚAP

The concept of local autonomy - a fundamental principle regarding functional and Institutional development of local public administration.....69

Lucia GROSU

Strategic approach to communication in the context of public administration reform in the Republic of Moldova.....74

Elena IURAȘCO

Public sector cooperation with civil society in promoting education reforms in pre-university education.....78

Ion POPOVICI

Theoretical and practical foundations of the process of evaluation of the public administration reform83

Tatiana SPĂȚARU, Ana VARZARI

Approaches in the Romanian specialized literature on the evaluation of professional performances of civil servants.....88

Alexandru TOMA

Theoretical aspects regarding the social impact assessment of programs and projects in public administration93

Oleg GRAUR

Public Administration of the Republic of Moldova and its problems in the context of the implementation of the Association Agreement with the European Union.....98

Svetlana ANDRIEȘ

The role of regional development policy instruments in boosting regional competitiveness.....105

Magdalena-Ioana ILIE

Promoting and advancing civil servants: gender issues.....111

Vasile COMENDANT

Public-private partnership practices in the field of revitalizing and safeguarding the National cultural heritage.....114

Grigore CARPOVICI

Business environment in the Republic of Moldova through the role of some institutions with attributions in the field.....120

Diana CHIRIAC

Contemporary scientific approaches on the administrative decision.....125

Ana ANTOCI

Theoretical aspects regarding the role of control in the public administration system in the Republic of Moldova.....129

Leonid BOAGHI

Food Procurement System: Issues and Solutions.....132

Victor PLETOSU

National Youth Capital - public administration authorities program for involvement of young people in the development of youth policies.....137

WORKSHOP NO. 2

CURRENT ISSUES OF THE POLITICAL SCIENCE AND THE EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Alexandru ROMAN	
The academic phenomenon in universal context.....	142
Nicolae ȚĂU	
Efficiency of technology and research / development in the contemporary world.....	148
Pantelimon VARZARI, Boris SOSNA	
Political power and technocracy in the changing society.....	155
Rodica RUSU	
General Aspects of Migration from the Republic of Moldova into the United States of America	159
Orest TĂRIȚĂ	
The Evolution of Civilized Behavior in textbooks on Etiquette.....	165
Oleg BONTEA	
Theoretical and practical aspects regarding the organs and decisions of international organizations.....	168
Alexandru EJOV	
Methodology of State Image Research.....	171
Cristina EJOV	
Theoretical and conceptual bases of researching terrorism.....	176
Cristina EJOV, Cristina VORONEANU	
The Impact of the Migration Flow from the Middle East on the Social and Political Dimension of European Union and the Republic of Moldova.....	181
Ana GOREA	
The importance of linguistic policies at international level.....	186
Valeriu MIJA	
Aspects of international diplomacy in conflict resolution: conceptual considerations for the Republic of Moldova.....	190
Svetlana NAUMKINA, Alexander CELAK	
Regional policy and instruments to achieve it in the context of EU requirements.....	196
Stela SPÎNU	
Educating young people in the spirit of national and European values.....	201
Iurie RICHICINSCHI	
The role of geopolitical actors in managing the international security system.....	204
Violeta COTILEVICI	
The economic dimension of the Moldovan-French relations.....	209

Ilie GÎRNEȚ

Parliamentary elections in the Republic of Moldova and the political configuration of the Parliament (1990-2000).....214

Ecaterina DELEU

Policies for integration of the children of Moldovan citizens in Italy.....219

Ludmila TĂBĂCARU, Virginia COJOCARU, Silvia Lazari

The role of cultural policy in some European countries in shaping the image of the country abroad.....224

Rodica RUSU, Anatoli TALMACI

Eastern Partnership as a factor for the consolidation of member states.....231

Victoria GOREAINOV

Interaction of the North Atlantic Alliance with Partner States: Prospects of Collaboration of the Republic of Moldova with NATO.....237

Luminița BOICIUC

Globalization of economy - notions, approaches, characteristics.....242

Tatiana ROȘCA

The Dimension of the Moldovan - Romanian Relations in the Process of the Association of the Republic of Moldova to the EU.....247

WORKSHOP NO. 3

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS ON STRENGTHENING THE RULE OF LAW AND MODERNIZING PUBLIC ADMINISTRATION

Andrei GROZA

Some arguments regarding the Rumanian origin of the states of Ancient Greece / Elada.....253

Anatolie BANTUȘ

Decentralization - a fundamental principle in the administrative-territorial reform.....259

Nicolae ROMANDAȘ

Reflections on the conditions of disciplinary liability. Disciplinary sanction.....266

Ion TIPA

The subjective and objective data that determine the application of art. 90 of the Criminal Code of the Republic of Moldova on criminal cases of corruption and related ones, in which public officials and / or dignitaries are involved.....275

Natalia KIPER

Administrative and legal responsibility for crimes committed in the electoral sphere, forms and methods of prevention of corruption in the electoral sphere (based on materials from the Russian Federation).....281

Tatiana MACOVEI

Ensuring the exercise of women's right to work through affirmative actions.....287

Natalia BANTUȘ-GURDUZA

Some ways of administrative organization of the territory of the state.....292

Natalia UNTILĂ

Confidentiality clause: national and international aspects.....298

Ludmila ȚARANU

Civil Status Registers - Fundamental Tools for Setting Civil Status Documents.....302

Mariana PITIC

National normative framework on non-discrimination and gender equality.....307

Ilie BOTNARI

Elements of comparative law in the field of the grounds and conditions for carrying out special
Investigation measures in the Criminal Procedure.....312

Grigore ARDELEAN

Considerations on the right to action for the remedy of environmental damage.....317

Mihail SORBALA

Determining the factors contributing to the offense of unlawful arrest or detention.....321

Cristina TÎȘCUL

The legal regime for regulating and supervising the lending activity of financial non-banking
institutions. Comparative Law Elements.....326

Elena BOBEICA

Accessing European funded projects - a tool to ensure the financial autonomy of local
public authorities.....333

Ana GUBENCO

National public policies in the area of financial and fiscal autonomy of the
administrative-territorial units.....339

Andrei FURCULIȚĂ

Lack of skilled labor in the activity of the employer that cannot be provided from local human
resources: a legal basis for the employment of foreigners.....346

Alexandru GAMUREAC

Theoretical and practical aspects regarding the elaboration of normative acts at unit level in the
field of legal employment.....351

Dorel RUSU

The content of the right to association.....357

Mihaela PASCAL

The Role of Central Public Administration Authorities in Finding Abusive Clauses in the
Contracts Concluded with consumers.....362

Vitalie TIOSA

The notion of administrative litigation in terms of the constitution and law regarding the
Administrative Office of the Republic of Moldova.....368

Angela BULIGA

International mechanisms to protect the rights of beneficiaries of international protection374

WORKSHOP NO. 4

TENDENCIES IN PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CREATING AN ADMINISTRATIVE SYSTEM BASED ON KNOWLEDGE

Tatiana TOFAN	
The role of rural tourism in regional development.....	381
Emil CEBAN, Pavel BANOV	
Management of Information Systems in the Republic of Moldova.....	384
Oleg FRUNZE	
Methods of streamlining decisions for the purpose of sustainable regional economic develop- ment.....	388
Maria STRECHII	
Maximizing profits and minimizing losses under perfect competition.....	393
Svetlana ALBU, Anna LEȘAN	
Expropriation in the context of public property management.....	397
Elena TABAN	
The content and role of the balance sheet in the management system of the public authorities and institutions.....	401
Ala BEȚIVU	
Applying patrimonial methods for enterprise evaluation.....	406
Oksana BEDA	
Asset Management of the Commercial Bank	411
Tatiana TOFAN, Eugenia MIHALACHE	
Leadership laws underlying the science of leadership.....	415
Ala BEȚIVU	
The necessity and importance of the implementation of the private pension system in the Republic of Moldova.....	419
Veronica BUTNARU, Dinu MANOLE	
The regional potential of the Republic of Moldova in terms of renewable energy sources.....	424
Oksana BEDA, Serghei DRAGUȚA	
Remote Banking Assistance.....	430
Ivan KOMAROVSKI	
Attracting External Funds for Local Economic Development.....	435
Diana CAZAC	
The particularities of the debt management of the administrative-territorial units in the context of creating an administrative system based on knowledge.....	441

Mariana COLESNIC

The study of aspects of options for the improvement of the activity of small and medium enterprises in Poland through the obstacles intervening in their development.....445

Liliana MARDARI

Correlation of the particularities of social protection management and public management system in the Republic of Moldova.....450

Vasile TOMUZ

Methods to improve the organizational process of the Republican Clinical Hospital for Children "Emilian Coțaga".....455

Igor TOFAN

Principles of public patrimony management in the Republic of Moldova.....458

Daniel PENCEA, Sebastian ȘERBĂNESCU

Changing the landscape of the world economy and the persistence of risks.....461

Iulian OLTU

The specificity of the decision-making process within the hospital of dermatology and communicable diseases.....466

Dinu MANOLE

The success of Government Anti-Corruption Policies in Denmark.....469

Ala GRECU

Functions of the Organizational Culture in Public Institutions.....473

Valentina BOGHIU

Transition from the public social insurance system to the private one - challenge or necessity for the Republic of Moldova.....476

Viorel TUREȚCHI

The investment character of the functioning of the real estate market in the rural area of the Republic of Moldov.....481

WORKSHOP NO. 5

THE ROLE OF E-GOVERNANCE IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Tudor LEAHU

Concept of the Establishment and Functioning of the National Economic Information System.....484

Eugenia CEBOTARU

MPay-GovernmentPlatformofelectronicpayments.....489

Viktor ONDRÁK, Bernard NEUWIRTH

Cloud computing in the public sector of the Czech Republic.....494

Victoria GOREA

Innovative actions motivated by the e-governance of the Republic of Moldova on national decency linked to global requirements.....500

Cristina PETROV, Alexandru PETROV

The need for information systems in the successful activity of the organization.....505

Alexandru DRĂGULEAN, Alexandru COVCO

Strengthening the security environment within the e-government system of the Republic of Moldova.....514

Bernard NEUWIRTH, Viktor ONDRÁK

Application of quality methods in public administration in the Czech Republic.....519

Lilia BUIMESTRU

The role of eGovernment in promoting road safety.....525

Eugenia CEBOTARU, Natalia BUGA

The Role of Information Technologies in the Modernization of the Educational System529

Oleg CHIRILENCO

Security of computer systems within an organization.....533

Alexandru MÎȚU

Legal Regulation of Electronic Signature and the Impact on World Cyber Terrorism.....538

WORKSHOP NO. 6

PERSONNEL PROFESSIONAL TRAINING: THEORY AND PRACTICE

Aurelia ȚEPORDEI

Ensuring the quality of training processes of civil service personnel.....543

Thomas SCHMITZ

The benefit of individual course websites in professional development and higher education.....548

Maria Cristina PANȚÎRU

The strategy for the development of the public function 2016-2020.....553

Tatiana BÎLBA, Natalia IACHIMOV

Increasing the capabilities of LPAs and service providers through the project "Local Public Services Management". Local Issues, Regional Approach.....557

Galina VRANCEANU

Training of civil servants based on priorities.....564

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Regional marketing - a new training area for civil servants.....567

Carolina MITROFAN

Promoting local and regional development through the discussion platform.....572

Alina SEVERIN

Motivation and satisfaction at work - prerequisites for continuous training of civil servants.....576

Ana DERIVOLCOV

Knowledge management in the organization - continuous training tool.....580

Anastasia MALAI

Staff of the diplomatic service: selection, training and promotion of diplomatic staff.....584

Tatiana CIAGLÎC

Use of Information Technologies in Continuous Training.....588

Natalia MELNIC

Efficiency of teaching-learning time.....591

Oxana PAIERELE

Capacity building of public authorities to address challenges effectively at macro-regional level.....594

Tatiana CASTRAȘAN

Administrative decentralization – domain of training of civil servants.....598

Elena HARCONIȚA, Rodica SOBIESKI-CAMERZAN

Opportunities for professional development of staff within international projects.....602

ОГЛАВЛЕНИЕ

Олег БАЛАН
Академия публичного управления участвует посредством научных исследований в
созидании общества, основанного на познании. *Предисловие*.....3

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ
Вызовы реформы местного публичного управления5

Ион ГУЧАК
Современные концепции эволюции государства.....10

Николай ИЖА, Андрей МАЕВ
Децентрализация власти: европейские тенденции и перспективы для Украины.....15

СЕКЦИЯ I
МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В
КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Аурел СЫМБОТЯНУ
Стратегические аспекты реформы публичного управления в Республике Молдова.....21

Анжела ПОПОВИЧ
Децентрализация и консолидация управленческого потенциала местного
публичного управления.....28

Анна ПАСКАРУ
Организационные корректировки в публичном управлении Республики Молдова.....33

Анжела ЗЕЛЕНСКИ
Характерные черты организационной культуры в системе публичного управления
Республики Молдова.....37

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ, Серджиу ТАТАРОВ
Роль партнеров по развитию в процветании местных сообществ Республики Молдова.....46

Анжела ЗУБКО
Участие публичных органов власти в посредничестве в государствах Европейского союза.....53

Виолетта ТИНКУ
Внедрение электронного правительства в организации и управлении публичными услугами.....59

Тамара ГЕОРГИЦА
Модернизация государственной службы Республики Молдова при помощи Европейского союза...63

Юрие ЦАП
Концепция местной автономии – основополагающий принцип функционального и
институционального развития местного публичного управления69

Лучия ГРОСУ

Стратегический подход к коммуникации в контексте реформирования публичного управления Республики Молдова.....74

Елена ЮРАШКО

Сотрудничество публичного сектора с гражданским обществом в проведении реформ в доуниверситетском образовании.....78

Ион ПОПОВИЧ

Теоретические и практические основы процесса оценки реформы публичного управления.....83

Татьяна СПЭТАРУ, Анна ВАРЗАРЬ

Подходы в румынской специальной литературе к оценке профессиональных успехов государственных служащих.....88

Александру ТОМА

Теоретические вопросы оценки социального влияния программ и проектов в публичном управлении.....93

Олег ГРАУР

Проблемы публичного управления Республики Молдова в контексте реализации Соглашения об ассоциации с Европейским союзом.....98

Светлана АНДРИЕШ

Роль инструментов региональной политики развития в поощрении региональной конкурентоспособности.....105

Магдалена-Иоана ИЛИЕ

Выдвижение и повышение в должности государственных служащих: гендерные аспекты.....111

Василе КОМЕНДАНТ

Практики публично-частного партнерства в области возрождения и сохранения национального культурного достояния.....114

Григоре КАРПОВИЧ

Деловая среда Республики Молдова с позиций ответственных в данной области учреждений.....120

Диана КИРИЯК

Административное решение в свете современных научных подходов125

Анна АНТОЧ

Теоретические аспекты роли контроля в системе публичного управления Республики Молдова.....129

Леонид БОАГИ

Система государственных закупок продовольственных товаров: проблемы и решения.....132

Виктор ПЛЕТОСУ

Национальная столица молодежи – программа органов публичного управления по

привлечению молодежи в развитии молодежных политик.....	137
---	-----

СЕКЦИЯ II

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Александру РОМАН

Академическое явление в мировом контексте.....	142
--	-----

Николае ЦЫЛУ

Эффективность технологии и исследования/развития в современном мире.....	148
--	-----

Пантелеймон ВАРЗАРЬ, Борис СОСНА

Политическая власть и технократия в обществе, находящемся в полном преобразовании.....	155
--	-----

Родика РУСУ

Общие вопросы миграции из Республики Молдова в Соединенные Штаты Америки.....	159
---	-----

Орест ТЭРЫЦЭ

Эволюция цивилизованного поведения в свете учебников по этикету.....	165
--	-----

Олег БОНТЯ

Теоретические и практические аспекты органов и решений международных организаций.....	168
---	-----

Александр ЕЖОВ

Методология исследования государственного имиджа.....	171
---	-----

Кристина ЕЖОВ

Теоретические и концептуальные основы исследования явления терроризма.....	176
--	-----

Кристина ЕЖОВ, Кристина ВОРОНЯНУ

Влияние потока средневосточной миграции на социальное и политическое положение Европейского союза и Республики Молдова.....	181
--	-----

Анна ГОРЯ

Значение языковой политики на международном уровне.....	186
---	-----

Валерий МИЖА

Аспекты международной дипломатии в решении конфликтов: концептуальный взгляд для Республики Молдова.....	190
---	-----

Светлана НАУМКИНА, Александр ЧЕЛАК

Региональная политика и инструменты ее реализации в контексте требований Европейского союза.....	196
---	-----

Стелла СПЫНУ

Воспитание молодежи в духе национальных и европейских ценностей.....	201
--	-----

Юрие РИКИЧИНСКИ

Роль геополитических акторов в управлении системой международной безопасности.....	204
--	-----

Виолетта КОТИЛЕВИЧ

Экономическая характеристика молдо-французских отношений.....209

Илие ГЫРНЕЦ

Парламентские выборы в Республике Молдова и политическая конфигурация Парламента (1990-2000 гг.).....214

Екатерина ДЕЛЕУ

Политика интеграции детей проживающих в Италии молдавских граждан.....219

Людмила ТЭБЭКАРУ, Вирджиния КОЖОКАРУ, Сильвия ЛАЗАРЬ

Роль культурной политики некоторых европейских стран в определении имиджа страны за границей.....224

Родика РУСУ, Анатолий ТАЛМАЧ

Восточное партнерство как фактор консолидации государств-членов.....231

Виктория ГОРЯИНОВ

Взаимодействие Североатлантического альянса с государствами-партнерами: перспективы сотрудничества Республики Молдова и НАТО.....237

Луминица БОЙЧУК

Глобализация экономики - понятия, подходы, характеристики.....242

Татьяна РОШКА

Характеристика молдо-румынских отношений в процессе ассоциации Республики Молдова с ЕС.....247

СЕКЦИЯ III

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Андрей ГРОЗА

Несколько аргументов относительно румынского происхождения государств Древней Греции (Эллады).....253

Анатолие БАНТУШ

Децентрализация – основополагающий принцип административно-территориальной реформы.....259

Николае РОМАНДАШ

Некоторые суждения об условиях дисциплинарной ответственности. Дисциплинарное наказание.....266

Ион ТИПА

Субъективные и объективные данные, определяющие применение ст. 90 Уголовного кодекса Республики Молдова по уголовным делам о коррупции и связанных с ними, в которых фигурируют государственные служащие и/или высокопоставленные чиновники.....275

Наталья КИПЕР

Административно-правовая ответственность за правонарушения в избирательной сфере, формы и меры профилактики по предупреждению коррупции в избирательной сфере (по материалам Российской Федерации).....281

Татьяна МАКОВЕЙ

Обеспечение исполнения права женщин на труд посредством положительных действий.....287

Наталья БАНТУШ-ГУРДУЗА

Некоторые способы административного устройства территории государства.....292

Наталья УНТИЛА

Режим конфиденциальности: национальные и международные аспекты.....298

Людмила ЦАРАНУ

Регистры гражданского состояния – основополагающие инструменты фиксации актов гражданского состояния.....302

Марианна ПИТИК

Национальная нормативная база по вопросам недискриминации и гендерного равенства.....307

Илие БОТНАРЬ

Элементы сравнительного права в области оснований и условий осуществления специальных мер следствия в рамках уголовного процесса.....312

Григоре АРДЕЛЯН

Некоторые вопросы относительно обладателей права на действие в возмещении экологического ущерба.....317

Михаил СОРБАЛА

Определение факторов, способствующих совершению преступлений о незаконном задержании или аресте.....321

Кристина ТЫШКУЛ

Правовой режим регулирования и надзора кредитной деятельности небанковских финансовых учреждений. Элементы сравнительного права.....326

Елена БОБЕЙКА

Использование проектов европейского финансирования – инструмент обеспечения финансовой автономии органов местного публичного управления.....333

Анна ГУБЕНКО

Национальные публичные политики в области финансовой и налоговой автономии административно-территориальных единиц.....339

Андрей ФУРКУЛИЦЭ

Отсутствие в деятельности работодателя квалифицированной рабочей силы, которую невозможно обеспечить за счет местных человеческих ресурсов: законное основание для приема на работу иностранцев.....346

Александру ГАМУРЯК

Теоретические и практические аспекты относительно разработки нормативных актов на уровне предприятия в области правовых трудовых отношений.....351

Дорел РУСУ

Содержание права на ассоциацию.....	357
-------------------------------------	-----

Михаела ПАСКАЛ

Роль органов центрального публичного управления в определении элементов злоупотребления в заключенных договорах с потребителями.....	362
---	-----

Виталие ТИОСА

Понятие административного права в свете Конституции и Закона об административном праве Республики Молдова.....	368
---	-----

Анжела БУЛИГА

Международные механизмы защиты прав бенефициаров на международную защиту.....	374
---	-----

СЕКЦИЯ IV ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ ОСНОВАННОЙ НА ЗНАНИЯХ

Татьяна ТОФАН

Роль сельского туризма в региональном развитии.....	381
---	-----

Эмиль ЧЕБАН, Павел БАЛОВ

Менеджмент медицинских информационных систем в Республике Молдова.....	384
--	-----

Олег ФРУНЗЕ

Методы повышения эффективности решений в целях устойчивого регионального экономического развития.....	388
--	-----

Мария СТРЕКИЙ

Увеличение прибыли и сокращение потерь в условиях совершенной конкуренции.....	393
--	-----

Светлана АЛБУ, Анна ЛЕШАН

Экспроприация в контексте менеджмента государственной собственности.....	397
--	-----

Елена ТАБАН

Содержание и роль бухгалтерского баланса в менеджерской системе государственных органов и учреждений.....	401
--	-----

Алла БЕЦИВУ

Применение патримониальных методов в оценке предприятия.....	406
--	-----

Оксана БЕДА

Управление активами коммерческого банка.....	411
--	-----

Татьяна ТОФАН, Евгения МИХАЛАКЕ

Законы находящегося в основе науки управления лидершип-а.....	415
---	-----

Алла БЕЦИВУ

Необходимость и значение внедрения частной пенсионной системы в Республике Молдова.....	419
---	-----

Вероника БУТНАРУ, Дину МАНОЛЕ

Региональный потенциал Республики Молдова с точки зрения восстановленных энергетических источников.....424

Оксана БЕДА, Сергей ДРАГУЦА

Дистанционное банковское обслуживание.....430

Иван КОМАРОВСКИЙ

Привлечение внешних фондов в целях местного экономического развития.....435

Диана КАЗАК

Особенности менеджмента долга административно-территориальных единиц в контексте создания административной системы, основанной на познании.....441

Марианна КОЛЕСНИК

Изучение вопросов повышения эффективности деятельности польских малых и средних предприятий с учетом преград, возникающих на пути их развития.....445

Лилиана МАРДАРЬ

Связь особенностей менеджмента системы социальной защиты и публичного менеджмента Республики Молдова.....450

Василе ТОМУЗ

Методы улучшения организационного процесса республиканской детской клинической больницы им. Эмилиана Коцага.....455

Игорь ТОФАН

Принципы управления публичным достоянием в Республике Молдова.....458

Даниэль ПЕНЧА, Себастиан ШЕРБЭНЕСКУ

Изменение состояния мировой экономики и устойчивость рисков.....461

Юлиан ОЛТУ

Специфика процесса принятия решений в Государственном медико-санитарном учреждении „Больница дерматологических и передающихся заболеваний”.....466

Дину МАНОЛЕ

Успехи правительственных антикоррупционных политик в Дании.....469

Алла ГРЕКУ

Функции организационной культуры в государственных учреждениях.....473

Валентина БОГЮ

Переход от государственной к частной системе социального обеспечения – вызов или необходимость для Республики Молдова?.....476

Виорел ТУРЕЦКИЙ

Инвестиционный характер функционирования рынка предметами недвижимости в сельской местности Республики Молдова.....481

СЕКЦИЯ V

РОЛЬ Е-УПРАВЛЕНИЯ В УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ

Тудор ЛЯХУ

Концепция создания и функционирования национальной экономической информационной системы.....484

Евгения ЧЕБОТАРУ

MPAY – правительственная платформа электронных платежей.....489

Виктор ОНДРАК, Бернард НЕВИРТ

Cloud computing в государственном секторе Чешской Республики.....494

Виктория ГОРЯ

Мотивированно-эволюционированные инновационные действия электронного правительства Республики Молдова касающихся принятия решений на национальном уровне, сопряженных с глобальными требованиями.....500

Кристина ПЕТРОВ, Александр ПЕТРОВ

Необходимость информационных систем в успешной деятельности организации.....505

Александр ДРЭГУЛЯН, Александр КОВКО

Укрепление среды безопасности в системе е-управления Республики Молдова.....514

Бернард НЕВИРТ, Виктор ОНДРАК

Использование методов качества в государственном управлении Чешской Республики.....519

Лилия БУЙМЕСТРУ

Роль е-управления в обеспечении дорожной безопасности.....525

Евгения ЧЕБОТАРУ, Наталья БУГА

Роль информационных технологий в модернизации образовательной системы.....529

Олег КИРИЛЕНКО

Безопасность информационных систем в рамках организации.....533

Александру МЫЦУ

Правовое регулирование электронной подписи и его влияние на мировой кибернетический терроризм.....538

СЕКЦИЯ VI

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аурелия ЦЕПОРДЕЙ

Обеспечение качества процессов обучения персонала государственной службы.....543

Томас ШМИЦ

Польза индивидуальных учебных сайтов в профессиональном развитии и в
высшем образовании.....548

Мария Кристина ПАНЦЫРУ

Стратегия развития государственной должности на 2016-2020 годы, повышения
эффективности и уровня прозрачности менеджмента человеческих ресурсов в
государственном управлении Румынии.....553

Татьяна БЫЛБА, Наталья ЯКИМОВ

Расширение возможностей местного публичного управления и лиц, оказывающих
услуги, при помощи проекта „Менеджмент местных публичных услуг”. Проблемы -
местные, подход – региональный.....557

Галина ВРАНЧАНУ

Обучение государственных служащих с учетом приоритетов.....564

Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА

Региональный маркетинг – новая область обучения государственных служащих.....567

Каролина МИТРОФАН

Продвижение местного и регионального развития посредством
дискуссионной платформы.....572

Алина СЕВЕРИН

Мотивация и удовлетворение на рабочем месте – предпосылки для непрерывного
формирования государственных служащих.....576

Анна ДЕРИВОЛКОВ

Менеджмент знаний в организации – инструмент непрерывного формирования.....580

Анастасия МАЛАЙ

Кадры дипломатической службы: подбор, подготовка и выдвижение
дипломатических кадров.....584

Татьяна ЧАГЛИК

Использование информационных технологий в непрерывном формировании.....588

Наталья МЕЛЬНИК

Повышение эффективности времени в целях преподавания-обучения.....591

Оксана ПАЕРЕЛЕ

Развитие возможностей государственных органов в эффективном подходе к вызовам
на макрорегиональном уровне.....594

Татьяна КАСТРАШАН

Административная децентрализация – область обучения государственных служащих.....598

Елена ХАРКОНИЦА, Родика СОБЬЕСКИ-КАМЕРЗАН

Возможности профессионального развития в рамках международных проектов.....602

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Sergiu VLADÎCA - redactor

Luminița BOICIUC - redactor, designer

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău,
str. Ialoveni 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la editura

S. C. „ELAN POLIGRAF” S. R. L.

61,0 coli autor. Tiraj: 200 ex.

Hârtie offset.

Preț contractual.