



UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
INSTITUTUL DE ADMINISTRATIE PUBLICĂ

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale Conferinței
științifico-practice internaționale
(Ediția XXVII)
19 mai 2023*



CHIȘINĂU, 2024

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
INSTITUTUL DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale,
19 mai 2023*

Chișinău, 2024

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

„Teoria și practica administrării publice”, conferință științifico-practică internațională (2023 ; Chișinău). Teoria și practica administrării publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, (Ediția a 27-a), 19 mai 2023 / comitetul științific: Palihovici Serghei (președinte) [et al.]. – Chișinău : [S. n.], 2024 (CEP USM). – 520 p. : fig.

Cerințe de sistem: PDF Reader.

Antetit.: Universitatea de Stat din Moldova, Institutul de Administrație Publică. – Texte : lb. rom., engl. – Cuprins paral.: lb. rom., engl. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art.

ISBN 978-9975-62-698-9 (PDF)

3(082)=135.1=111

T 43

Autorii poartă răspundere pentru conținutul
materialului și stilul expunerii.

COMITETUL ORGANIZATORIC

1. Palihovici Serghei, dr., conf., director al Institutului de Administrație Publică, președinte
2. Andrievschi Ludmila, șefa Departamentului expertiză și asistență pentru AP, secretar
3. Țepordei Aurelia, șefa Departamentului dezvoltare profesională, IAP
4. Ceclu Cristina, șefa Direcției managementul funcției publice, Cancelaria de Stat
5. Savca Tatiana, șefa Secției marketing și asistență metodologică, IAP
6. Castrașan Tatiana, șefa Secției comunicare, cooperare și proiecte de dezvoltare, IAP
7. Carcea Sergiu, specialist principal, Secția marketing și asistență metodologică, IAP

COMITETUL ȘTIINȚIFIC

1. Palihovici Serghei, dr., conf., director al Institutului de Administrație Publică, președinte
2. Popovici Angela, dr., conf. univ., IAP, secretar
3. Țepordei Aurelia, șefa Departamentului dezvoltare profesională, IAP
4. Dulschi Ion, dr., conf. univ., Universitatea de Stat din Moldova
5. Goriuc Silvia, dr., conf. univ., Universitatea de Stat din Moldova
6. Tofan Tatiana, dr., conf. univ., Universitatea de Stat din Moldova
7. Dulschi Silvia, dr., conf. univ., Universitatea de Stat din Moldova
8. Sîmboteanu Aurel, dr., conf. univ., Universitatea de Stat din Moldova
9. Șaptefrați Tatiana, dr., conf. univ., Universitatea de Stat din Moldova
10. Ghigiu Alexandru-Mihai, dr., președintele Institutului Național de Administrație, România
11. Izha Mykola, Director al Institutului de Educație și Știință în Serviciul Public al Universității Politehnice din Odesa, Ucraina
12. Maiev Andrii, dr., Departamentul Social și Umanitar, Universitatea Agrară de Stat din Odesa, Ucraina
13. Khechoyan Tereza, director pentru Cooperare Internațională și Dezvoltare al Academiei de Administrație Publică a Republicii Armenia
14. Navotná Veronika, dr., conf. univ. șefa Departamentului Universității Tehnice din or. Brno, Cehia

Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrației publice” este la cea de XXVII-a ediție.

Pe parcursul a cca trei decenii, în cadrul forumurilor științifice organizate de către Academia de Administrare Publică și de către Institutul de Administrație Publică, în calitate de succesor, s-au întrunit reprezentanți ai mediului academic, cercetători cu renume din țară și de peste hotare, tineri cercetători, reprezentanți ai autorităților publice, parteneri de dezvoltare, pentru a aborda cele mai stringente probleme ale administrației publice.

Evenimentul este prilejuit de aniversarea a 30-a a sistemului național de formare, dezvoltare profesională și cercetare științifică în domeniul administrației publice, care s-a constituit și consolidat odată cu evoluția statului Republica Moldova.

Forumurile științifice organizate s-au soldat cu formarea comunității de cercetători ai teoriei și practicii administrației publice, au reușit să atragă parteneri din diferite țări cu sinteze și viziuni asupra dezvoltării științei administrației, să asigure schimbul de bune practici și să ofere suport metodologic pentru strategiile naționale pe diverse dimensiuni.

În contextul realizării angajamentelor asumate de Republica Moldova în calitate de țară-candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, dar și a implementării Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2023-2030, Conferința este o platformă de discuții a perspectivelor și provocărilor reformării și modernizării administrației publice.

Considerăm, că experiența colegilor din țările-participante va avea un impact pozitiv în accelerarea procesului de reformare prin implementarea standardelor europene în administrația publică din Republica Moldova.

Comitetul organizatoric



*sistemul național de formare,
dezvoltare profesională și cercetare științifică
în domeniul administrației publice*

EVOLUȚIA ȘI PROVOCĂRILE SISTEMULUI NAȚIONAL DE FORMARE ȘI DEZVOLTARE PROFESIONALĂ ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

THE EVOLUTION AND CHALLENGES OF THE NATIONAL SYSTEM OF TRAINING AND PROFESSIONAL DEVELOPEMENT IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Serghei PALIHOVICI,
Doctor în politologie,
Director al Institutului de Administrație Publică*

Sunt 30 de ani ai sistemului de formare, dezvoltare profesională și cercetare științifică în domeniul administrației publice, ani și activitate, care, în mod indiscutabil este legat de înființarea și funcționarea Academiei de Administrare Publică (AAP). Și chiar dacă AAP, ca instituție consacrată acestui domeniu nu mai există, misiunea, necesitatea și importanța activităților în cadrul acestui domeniu rămâne aceeași.

Astăzi, această misiune este preluată de către Institutul de Administrație Publică, instituție, care a fost înființată în cadrul Universității de Stat din Moldova și care reprezintă prestatorul național de servicii în domeniul formării și dezvoltării profesionale a angajaților din cadrul serviciului public.

Academia de Administrare Publică a fost fondată prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 73 din 21 mai 1993, care a stabilit scopul instituției – „crearea unui sistem de stat de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală.”

Academia și-a modificat structura sa organizatorică în funcție de cerințele înaintate față de realizarea atribuțiilor instituției, cele mai valoroase modificări fiind efectuate în anii 1998, 2010 și 2014. Experiența acumulată de Academie pe parcursul acestor ani confirmă justetea deciziilor adoptate:

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 468 din 22 aprilie 1998, conform căreia se modifică denumirea instituției din Academia de Studii în domeniul Administrării Publice în Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova și se aprobă noul său statut, care determina rolul și locul deosebit al Academiei

ca centru de pregătire și perfecționare a personalului, de creare și de dezvoltare a bazei tehnico-științifice pentru administrația publică;

- Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1113-III din 12 februarie 2003, conform căruia Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova a fost reorganizată în Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova, care își desfășoară activitatea în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice;

- Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.951-VII din 13 ianuarie 2014 privind reorganizarea Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova și Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 26 martie 2014, conform căreia a fost aprobat noul Statut al Academiei, iar fondator al Academiei devine Guvernul Republicii Moldova.

Principalele atribuții realizate au fost:

- a) contribuirea la promovarea politicii de stat în domeniul administrației publice;
- b) instruirea la studii superioare de masterat (ciclul II), studii superioare de doctorat (ciclul III);
- c) pregătirea cadrelor științifice prin programe postdoctorale;
- d) dezvoltarea profesională a personalului din cadrul autorităților și instituțiilor publice și a persoanelor juridice de drept privat;
- e) elaborarea și realizarea programelor de formare inițială și dezvoltare profesională a personalului pentru/din autoritățile publice;
- f) organizarea și efectuarea cercetărilor științifice fundamentale și aplicative prioritare în domeniul administrației publice și a procesului de instruire a viitorilor funcționari publici;
- g) oferirea de asistență metodologică, științifică și informațională autorităților publice;
- h) acordarea, a serviciilor tehnico-științifice și consultative ministerelor, altor autorități administrative centrale, autorităților publice locale și agenților economici, precum și persoanelor particulare.

Prin *Hotărârea Guvernului nr. 485 din 13.07.2022 cu privire la reorganizarea prin fuziune (absorbție) a unor instituții din domeniile educației, cercetării și inovării și a prevederilor Ordinului Cancelariei de Stat nr. 44 din 27.07.2022 cu privire la absorbția Academiei de Administrare Publică de către Universitatea de Stat din Moldova* AAP a fuzionat cu Universitatea de Stat din Moldova. În rezultat, a fost creat Institutul de Administrație Publică în componența Universității de Stat din Moldova, cu misiunea de formare și dezvoltare profesională a personalului din/pentru serviciul public și de acordare a expertizei, asistenței metodologice și informaționale autorităților/instituțiilor publice.

Prin realizarea misiunii Institutul pune în aplicare direcțiile strategice ale Guvernului privind consolidarea capacităților și eficientizarea activității administrației publice, în cooperare cu Cancelaria de Stat.

Domeniile prioritare de activitate ale Institutului sunt:

- a) promovarea politicii de stat în domeniul administrației publice și a funcției publice;

- b) formarea și dezvoltarea profesională continuă a personalului din serviciul public și a altor persoane juridice de drept public și privat;
- c) cercetare și inovare în administrația publică;
- d) expertiză, asistență metodologică și informațională autorităților/instituțiilor publice;
- e) colaborare internațională pe dimensiunile domeniilor de activitate ale Institutului.

Pe lângă Institut se constituie și activează **Consiliul consultativ de coordonare** (CCC), din componența căruia fac parte: reprezentanți din cadrul USM, mediului academic, reprezentanți ai autorităților publice, experți, reprezentanții pieței muncii, reprezentanții organizațiilor necomerciale din domeniu, alte părți și persoane interesate.

CCC și reprezintă un mecanism de consultare, discuții și dezbateri pe teme de interes și importanță majoră în vederea eficientizării activității Institutului, identificarea problemelor ce țin de activitatea administrației publice și modul în care Institutul poate contribui la soluționarea lor;

În vederea realizării atribuțiilor sale, în cadrul Institutului, activează **Centrul de expertiză în domeniul administrației publice** (CEDAP), din componența căruia fac parte: formatori naționali și internaționali, reprezentanți ai mediului academic și de cercetare consacrați domeniului administrației publice, experți în administrația publică, reprezentanți ai altor părți indicate și interesate, care prin activitatea lor pot contribui la realizarea atribuțiilor Institutului și la eficientizarea activității administrației publice. CEDAP reprezintă o platformă de discuții și dezbateri pe teme de importanță și interes public, ce țin de domeniul administrației publice.

Nevoia de reformare a sistemului de formare și dezvoltare profesională este, în primul rând, demonstrată prin nivelul de pregătire și de corespundere a cadrelor din serviciul public în raport cu noile provocări pentru sistemul administrației publice din RM, în condițiile statutului de țară-candidat la aderarea la UE.

Dincolo de această afirmație specifică legată de calitatea resursei umane din cadrul serviciului public, cred că e cazul să ne referim la felul **cum se prezintă și ce reprezintă astăzi întregul sistem al administrației publice din Republica Moldova**. Este pregătit sistemul administrației publice din Republica Moldova de a face față noilor provocări și de a asigura implementarea condiționalităților de integrare? Este o întrebare complicată, răspunsul la care, într-o manieră definitivă, îl vor oferi rezultatele obținute pe calea aderării la Uniunea Europeană.

De ce avem nevoie?

În primul rând, de viziune, voință politică și administrativă.

Viziunea înseamnă politici, programe de implementare și planuri de activitate, idee și priceperea necesară în vederea creării unui cadru normativ simplu și adaptat nevoilor de realizare a sarcinilor, cunoștințele și experiența necesară în scopul instituirii sau reformării structurilor instituționale adecvate, care să permită și să asigure crearea și funcționarea mecanismelor instituționale de promovare a acțiunilor care se impun.

Voință politică este o condiție de bază, atunci când ne referim la promovarea viziunii, care trebuie exprimată de reprezentanții puterii politice, în mod special, când ne

referim la efectuarea reformelor și se realizează prin programe de guvernare și acțiuni, care vin să asigure convergența necesară între realitate, necesitate și rezultate scontate. Voința politică trebuie să fie indispensabil legată de interesul public. Nu trebuie confundată voința politică cu interesul politic, pentru că, în foarte multe cazuri, interesul politic nu coincide cu interesul public sau, în cel mai bun caz, are foarte puține tangențe. Și noi avem astăzi, în Republica Moldova, cu părere de rău, foarte multe exemple de acest fel. Voința politică reprezintă, în primul rând, înțelegerea, capacitatea și dorința puterii politice de a satisface un interes public. Și dacă ajungem să întrunim acest deziderat, atunci putem pretinde, că foarte multe probleme din societatea noastră au șansa de a fi rezolvate.

Voință administrativă ține de activitatea și funcționalitatea sistemului administrației publice și reprezintă, în primul rând, priceperea și capacitatea puterii politice de a pune administrația publică la treabă, pentru că, administrația publică, prin definiție, reprezintă o emanație a puterii și voinței politice.

În al doilea rând, profesionalismul, consecvența, continuitatea și predictibilitatea în tot ce facem și ne propunem să facem.

Profesionalismul, prin definiție, ține de calitatea resursei umane. Asigurarea acestui deziderat și obținerea rezultatelor scontate pot fi realizate doar în condițiile unui sistem de formare și dezvoltare profesională în și pentru serviciul public, adecvat și adaptat nevoilor de administrare eficientă a treburilor publice.

Consecvența și continuitatea țin, în primul rând, de cunoașterea foarte profundă a sistemului administrației publice. Cu alte cuvinte, cunoașterea memoriei instituționale a sistemului administrației publice, cu toate succesele și insuccesele sale reprezintă condiția de bază care ne asigură consecutivitatea și consecvența acțiunilor de reformare. Ori, tocmai acest lucru nu se întâmplă. De regulă, respectarea sau mai drept spus nerespectarea acestui principiu este pus pe seama perindărilor la guvernare a forțelor politice, care administrează treburile publice fără a ține cont de necesitatea respectării unor abordări sistemice, consacrate și confirmate dea lungul întregii istorii de dezvoltare a științei administrației. Aceasta, ca să fie foarte clar, nu exclude acțiunile de reformare, noile abordări de administrare, dar și folosirea noilor tehnologii în administrația publică. Consecvența și continuitatea sunt indispensabil legate de confirmarea statutului stabilit prin lege al funcționarilor publici, în primul rând cel ce ține de stabilitatea în funcție, ori respectarea acestor principii în administrația publică, contribuie la asigurarea calității resursei umane din cadrul serviciului public.

Predictibilitatea reprezintă, condiția care ne asigură claritatea zilei de mâine, atât pentru furnizorii de servicii publice, cât și pentru consumatorii serviciilor.

Afirmațiile și raționamentele invocate sunt chemate pentru a susține ideea că reformarea sistemului de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici, trebuie realizat ținând cont de cele menționate, implicând expertiza necesară, experiența internațională, bunele practici și ce este, foarte important, asigurând transparența și consultarea procesului, ținând cont de resursa umană vizată, cu alte cuvinte având grijă de oamenii care sunt angajați și muncesc cu dedicație. De fapt, această formulă este valabilă absolut pentru orice acțiune de reformă.

În acest context, reforma poate fi numită ca atare, doar în condiția generării

de performanță. În orice altă variantă, ea reprezintă o schimbare, de conjunctură, instituțională sau de altfel, care nu produce rezultate și generează doar disfuncții și dezechilibre.

Formarea profesională reprezintă un proces de instruire în urma căruia se obține o calificare atestată printr-un certificat sau o diplomă, eliberate în condițiile legii. Este definiția pe care ne-o oferă Codul Educației și în esență lucrurile sub aspectul desfășurării procesului sunt clare. Dacă ar fi să raportăm această definiție la sistemul nostru de formare profesională, atunci ne referim, pe de o parte, la procesul de instruire inițială, care are drept scop principal asigurarea pregătirii necesare pentru dezvoltarea unei cariere și, pe de altă parte procesul de dezvoltare profesională așa cum este tratat în Legea 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și Regulamentul cu privire la dezvoltarea continuă a funcționarilor publici (HG 201/2009), care vine să pună în aplicare prevederile Legii 158/2008 și care presupune procesul de dezvoltare a carierei în serviciul public.

Am ținut să menționez asta, deoarece nu poți pretinde astăzi, că sistemul național de formare și dezvoltare profesională poate fi conceput fără partea ce ține de formarea inițială, adică partea academică, unde profesorii sunt, în primul rând, reprezentanții mediului academic. Prin urmare, sistemul național de formare și dezvoltare profesională în serviciul public trebuie să deschidă o nouă perspectivă asupra modului de abordare a schimbării în administrația publică, să vină în întâmpinarea nevoii de reformă a acesteia, prin corelare a două planuri – cel de pregătire pentru dezvoltarea unei cariere și cel de dezvoltare propriu-zisă a acesteia, planuri care trebuie să țină seama de dezvoltarea de competențe în cadrul serviciului public, ori lipsa de convergență între ele pot compromite lamentabil acest efort.

Instruirea personalului din administrația publică ocupă un rol central în politica administrațiilor statelor membre ale Uniunii Europene. Sub o diversitate de forme, toate statele propun, adoptă și implementează inițiative, care vizează consolidarea competențelor personalului angajat din autoritățile și instituțiile publice.

Modelul *Germaniei și Franței* demonstrează o inserție a metodologiei de formare într-un cadru foarte structurat. *Franța*, de exemplu, abordează modelul formării pe corpuri profesionale, iar în cadrul acestora, pe categorii de funcții, conform nivelului de răspundere decizională, instruirea fiind oferită, de la caz la caz, de instituții specializate sau de furnizori de formare generală (de exemplu, administratorii publici provin exclusiv dintre absolvenții Scolii Naționale de Administrație – ENA).

În *Germania*, formarea este dezvoltată pe etape pentru funcționarii deja titulari ai unor funcții de conducere sau de execuție. În ambele cazuri, instruirea vizează dezvoltarea de competențe, cunoștințe și abilități ale participanților în utilizarea de instrumente, tehnici și metode moderne de abordare a actului de administrare.

Un alt exemplu este cel al *Italiei*, care a introdus o metodă a „cursului-concurs”, destinată filtrării, prin organizarea unui concurs de recrutare a participanților la programele de formare destinate funcțiilor superioare și condiționarea ocupării funcțiilor de absolvirea respectivelor programe. Accentul în acest caz a fost pus pe demonstrarea deținerii aptitudinilor de bază necesare exercitării unei funcții de conducere.

Irlanda, pe de altă parte, s-a interesat mai mult de utilizarea structurilor universitare,

dezvoltând un program de masterat specializat pe managementul public și încurajându-și top managerii să urmeze diferite forme de pregătire postuniversitară în domeniului managementului strategic.

Olanda și Finlanda, ca exemple particulare, și-au liberalizat complet sistemul de formare a funcționarilor publici, precum și metodele de selectare a acestora. Fiecare instituție își organizează formarea conform obiectivelor sale și recurge la orice centru de formare public sau privat care oferă servicii de formare adecvate obiectivelor urmărite, însă în fiecare dintre cele 2 țări există cel puțin un centru de excelență general recunoscut ca atare (În Olanda, Institutul Olandez pentru Administrație Publică, iar în Finlanda, Institutul Finlandez de Management Public – HAUS).

Sistemul de formare și perfecționare profesională personalului din autoritățile publice din *România* este reglementat de Codul Administrativ, care stabilește explicit care sunt drepturile și obligațiile instituțiilor și autorităților publice cu privire la perfecționarea profesională a personalului: aleși locali, funcționari publici, personalul contractual angajat în entitățile publice.

Deși sistemele de formare diferă de la o țară la alta, putem distinge totuși și anumite convergențe. Pentru marea majoritate a statelor membre ale UE, necesitatea eficientizării administrative a dus în timp la specializarea ofertei și a metodelor de satisfacere a acestei nevoi¹. O altă concluzie importantă ține de faptul, că indiferent de gradul de liberalizare a serviciilor de instruire pentru funcționarii publici, în marea majoritate a statelor există furnizori naționali consacrați, care prestează servicii de instruire pentru administrația publică, iar accesarea serviciilor lor de instruire, în anumite cazuri, reprezintă precondiții obligatorii pentru dezvoltarea carierei în serviciul public.

Chiar dacă suntem departe, încă, de momentul aderării la Uniunea Europeană, Republica Moldova nu este o excepție în acest sens. Autoritățile statului, trebuie să realizeze către vara anului 2023 mai multe acțiuni de implementare a celor 9 condiții formulate de către Comisia Europeană, printre care acțiuni de reformă ce țin îmbunătățirea serviciilor publice și reforma administrației publice, iar dezvoltarea competențelor în administrația publică constituie un factor-cheie al reușitei politicilor de calitate în acest domeniu.

Conform cadrului normativ privind funcția publică, dezvoltarea profesională a funcționarilor publici reprezintă o parte importantă a procesului de dezvoltare a capacităților în sectorul public în sens mai larg. Legea nr. 158/2018 stabilește că funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, iar fiecare autoritate publică este responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public.

Autoritățile publice au obligația de a asigura fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, fiecărui funcționar public de conducere de nivel superior și funcționar public de conducere un curs de inițiere pentru dezvoltarea profesională a competențelor manageriale cu o durată de cel puțin 40 de ore, iar fiecărui funcționar public debutant un curs de inițiere cu

¹ *Strategia privind formarea profesională 2016-2020 din România*, <http://sgglegis.gov.ro/legislativ/docs/2016/04/8m0vf47gd6t2zh3qybxk.pdf>

o durată de cel puțin 40 de ore. Pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională al funcționarilor publici, fiecare autoritate publică trebuie să aloce anual cel puțin 2% din fondul de salarizare.

Principalul furnizor național de instruire a funcționarilor publici este Institutul de Administrare Publică din cadrul Universității de Stat din Moldova (Academia de Administrare Publică reorganizată). IAP este responsabil de realizarea Comenzii de stat pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, care include programe de instruire pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale. Comanda de stat este elaborată de către Cancelaria de Stat în coordonare cu IAP, în baza rezultatelor exercițiului de identificare a necesităților de instruire realizat de IAP, în limitele bugetului disponibil. Anual, prin comanda de stat, IAP instruește în mediu 1200 de funcționari publici sau aproximativ 8% din numărul total de funcționari publici. Suplimentar, prin acorduri de colaborare cu autoritățile publice centrale și locale, dar și cu susținerea partenerilor de dezvoltare, IAP realizează activități de instruire pentru peste 3500 funcționari publici sau încă pentru alte 23% din funcționari publici. În baza infrastructurii existente (3 blocuri de instruire funcționale), capacitatea medie de instruire a IAP constituie 10 000 funcționari publici sau 67% din totalul de funcționari publici, de două ori mai mare decât cea utilizată în prezent.

Conform unor rapoarte, studii și analize, inclusiv, realizate de către IAP atestăm următoarele puncte slabe în cadrul sistemului de formare și dezvoltare profesională a personalului din cadrul serviciului public:

1. Cadrul normativ național nu oferă o prezentare, conceptualizare și definire a sistemului național de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici cu toate părțile sale componente, începând cu procesele de formare inițială (ciclurile de instruire universitare), care reprezintă pregătirea pentru o carieră în funcția publică și procesele de formare și dezvoltare profesională continuă, care asigură profesionalizarea și dezvoltarea carierei. Drept consecință, nu este asigurată sinergia necesară la nivel de asigurare a continuității și a complementarității între aceste două etape în domeniul dezvoltării competențelor profesionale de-a lungul întregii vieți profesionale și în mod special, atunci când ne referim la programele universitare și programele de formare și dezvoltare profesională (exemplu – sinergia programelor de masterat cu programele de dezvoltare profesională din cadrul AAP).
2. Lipsește mecanismul instituțional ce ține de implementarea, monitorizarea și evaluarea procesului de formare și dezvoltare profesională în administrația publică;
3. Furnizorul național de instruire a funcționarilor publici (IAP), așa cum este denumit în cadrul SRAP 2023-2030, nu are un rol de dezvoltator sistemic și organizator de formare în sistemul de dezvoltare profesională, chiar dacă este implicat în analiza nevoilor de formare, ori arhitectura instituțională existentă în cadrul căreia activează IAP, nu asigură exercitarea rolului de furnizor național de instruire a angajaților din serviciul public. Amintim că IAP este o subdiviziune structurală a USM, fără personalitate juridică și fără alte instrumente instituționale și funcționale, care i-ar asigura acest rol.
4. Nu există un cadru de reglementare propice și un mecanism instituțional pe potrivă în vederea stabilirii exacte a locului și rolului IAP în cadrul sistemului național de formare și dezvoltare profesională.

5. Furnizorului național de instruire a funcționarilor publici nu i se asigură realizarea consecventă și continuă a rolului pro-activ în monitorizarea nevoilor sistemice evidente de formare care decurg din noile structuri, legislație, acte de reglementare sau modificări organizaționale.
6. Subfinanțarea sistemului de formare și dezvoltare profesională. Ultimii trei ani, bugetul alocat pentru realizarea Comenzii de Stat a rămas același, iar în contextul creșterii cuantumului cheltuielilor în cadrul procesului de dezvoltare profesională, drept consecință, a scăzut continuu numărul de funcționari publici instruiți. Alte fonduri, comenzi de instruire, oportunități de participare în vederea adjudicării resurselor necesare pentru dezvoltarea profesională nu au existat. Furnizorul național de instruire a funcționarilor publici oferă cursuri de instruire pentru funcționarii publici, dar nu poate să îi includă pe toți în această formare, din cauza resurselor limitate.
7. Lipsa monitorizării și controlului adecvat din partea autorităților indicate (în mod special Cancelaria de Stat) în vederea respectării prevederilor legale (legea 158/2008) pe partea ce ține de bugetarea obligatorie a cheltuielilor pentru instruire și de realizare a dreptului și a obligației pentru anumite categorii de personal de dezvoltare profesională. Chiar dacă legislația actuală obligă autoritățile publice să aloce 2% din fondul de salarii pentru formare pentru a acoperi parțial costurile de formare pentru nevoile lor particulare, o astfel de contribuție nu este întotdeauna acordată. Cu toate acestea, în perioada 2018-2020, doar 3% din autoritățile publice centrale au alocat 2% din fondul de salarii pentru formare, mai puțin de 20% din instituții au alocat între 1-2%, iar aproape 80% nu au alocat fonduri pentru formare².
8. Există, încă, un anumit grad de reticență a funcționarilor publici de a urma cursuri de formare din cauza volumului mare de muncă pe care îl au sau a lipsei de viziune, interes și înțelegere a importanței proceselor de dezvoltare profesională din partea managementului autorităților publice.

Acestea sunt doar câteva probleme de sistem, rezolvarea cărora ar permite să înaintăm suficient în vederea dezvoltării sistemului național de formare și dezvoltare profesională.

Pornind de la cele menționate, având în vedere evoluția domeniului de formare și dezvoltare profesională în Republica Moldova, experiența și lecțiile învățate, provocările de moment cu care ne confruntăm, făcând trimitere la experiența internațională și bunele practici din domeniu, definim câteva direcții prioritare în baza cărora trebuie dezvoltat sistemul național de formare și dezvoltare profesională în Republica Moldova:

1. Definirea și conceptualizarea sistemului național de formare și dezvoltare profesională în cadrul serviciului public, cu stabilirea exactă a locului și rolurilor în cadrul proceselor de instruire a instituțiilor responsabile de instruirea pentru pregătirea dezvoltării unei cariere (sistemul universitar cu toate formele sale de instruire) și a celor care contribuie la dezvoltarea propriu-zisă a acesteia (furnizorul național de formare și dezvoltare profesională, alți furnizori de instruire din piața liberă,

² Strategia de reformă a administrației publice 2023-2030, <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-strategiei-de-reforma-a-administratiei-publice-din-republica-moldova-pentru-anii-2023-2030/9685>

capacitățile instituționale responsabile de asigurarea instruirii interne), inclusiv, cu asigurarea sinergiei și convergenței corespunzătoare la nivel de politici și programe educaționale;

2. Modificarea cadrului legal și instituțional, instituirea mecanismelor de monitorizare și evaluare în vederea implementării corespunzătoare a cadrului legal, care ar constitui drept precondiții și premise de bază în vederea asigurării funcționalității sistemului național de formare și dezvoltare profesională în cadrul serviciului public (LP 158/2008, HG 201/209, Codul Educației ș.a);
3. Dezvoltarea capacității instituționale a furnizorului național de formare și dezvoltare profesională (IAP) a personalului din administrația publică.
4. Elaborarea, actualizarea și îmbunătățirea ofertei de programe de instruire, la cererea și conform necesităților identificate e instruire ale autorităților publice (RM – țară candidat)

Trăim vremuri complicate. Provocările cu care ne confruntăm sunt fără precedent în istoria noastră. Datoria noastră este să fim uniți și conștienți în ideea că doar de noi depinde viitorul nostru.

Nu există viitor pentru Republica Moldova în afara procesului de integrare europeană, ori asta a fost deja demonstrat pe parcursul anilor. Asta trebuie s-o înțelegem, pentru asta trebuie să muncim.

IMPACTUL FORMĂRII ASUPRA REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE - EXPERIENȚA ROMÂNIEI

THE IMPACT OF TRAINING ON PUBLIC ADMINISTRATION REFORM - ROMANIAN'S EXPERIENCE

*Alexandru-Mihai GHIGIU,
Doctor în politologie,
Președintele Institutului Național de Administrație, România*

În numele Institutului Național de Administrație din București, felicitări pentru cei 30 de ani ai științelor administrative. Asta înseamnă continuitate în tot ce numim administrație.

Acești 30 de ani de activitate, evident, au fost și un răspuns la provocările existente, provocări cu care toți ne confruntăm astăzi și Republica Moldova nu face excepție la acest capitol. Totodată, ași vrea să m-ași referi la ceea ce facem noi la București, la Institutul Național de Administrație și nu pentru că este neapărat, un exemplu de bună practică, ci pentru că am trecut deja prin experiența prin care trece acum Institutul de Administrație Publică din Chișinău.

Aș începe cu două tipuri de provocări. Astăzi societatea se confruntă, cel puțin, cu niște provocări generale și am încercat să identific 4, care le văd mai importante: provocările *tehnologice*, *democratice*, *globalizarea* în sensul larg al ei și *schimbarea valorilor* celor de pe piața muncii.

Spre exemplu, dacă ne referim la cele *tehnologice*, cu siguranță, angajații de pe piața muncii își pun întrebarea: cum tehnologizarea le va afecta ghiobul de mâine? Cum pot să-și protejeze munca de atacurile cibernetice? Asta devine o provocare generală pe piața muncii, iar administrația nu face excepție de la aceste provocări.

Dacă vorbim de provocarea *demografică*, aici situația este și mai dificilă. O să mă refer la situația din România unde, tabloul este trist, deoarece media funcționarilor publici este de 50 de ani. Ce se va întâmpla în 10-15 ani, când acești funcționari vor ajunge la pensie, în condiția în care cei sub 30 de ani, sunt doar 3% din sistem. Este o provocare, care o vedem și în alte ramuri ale pieței muncii, dar în deosebi – în administrație. Ar fi și un subiect de discuție a platformei de astăzi și ne-am dori să auzim unele soluții la acest capitol, care posibil, sunt găsite în Republica Moldova.

O altă provocare - *globalizarea*, care rămâne foarte prezentă astăzi. De exemplu, mulți colegi își doresc să lucreze on-line. E o provocare. Cum va reuși administrația să se adapteze la ea?

Schimbarea de valori a celor care muncesc ar însemna schimbarea de valori a funcționarilor, care își doresc dezvoltare, sau pe lângă competențele profesionale, să dobândească și competențe interpersonale: cum să comunice, cum să negocieze etc. Astăzi, când vorbim de un context european, trebuie să recunoaștem că pentru România, Uniunea Europeană a fost motor principal în acest proces de reformare.

Cum reușim să ne adaptăm marilor provocări din administrația publică: indiferent care sunt ele: de la dezastrele naturale sau pandemii până la provocări cibernetice? Răs-

punsul ar fi: să avem resursele necesare. Iar România, spre exemplu, la moment are resurse mai mult, decât a avut vreo dată în istoria ei: fie că ne referim la fonduri structurale, fie că ne referim la Planul Național de Redresare și Reziliență, și ele pot fi folosite în procesul de dezvoltare și reformă.

Problema este că dacă nu ai resurse umane pregătite să folosească acești bani, dacă nu ai oameni capabili să scrie aceste proiecte și dacă nu ai oameni pregătiți să implementeze aceste proiecte, fie că acești bani nu vor fi accesați, fie că se vor duce în zone care nu aduc productivitate societății, dezvoltării economice etc.

Și aici se conturează subiectul principal pentru discuție – formarea personalului pentru administrația publică.

Acestea au fost niște provocări generale, care le vedem pe piața muncii, indiferent dacă vorbim de administrație, de zona economică, de privat ș.a.

Dar avem, cel puțin în România, și provocări care sunt specifice administrației publice.

Și așa începe aici cu nevoia de a aduce încrederea între administrație și cetățeni. Cetățenii consideră că funcționarii publici muncesc prea puțin, că nu sunt productivi, că oferă servicii de slabă calitate, iar funcționarii zic că sunt prost plătiți, că sunt suprasolicitați etc. S-a ajuns la situații, când s-au supra-birocratizat și supra-reglementat domenii întregi, pentru că administrația nu are încredere în cetățean.

Dacă nu vom reuși să recreăm această punte de încredere între administrație și cetățeni, toate celelalte vor rămâne pe un loc secund.

Avem nevoie de viziune pe termen lung în administrație. Nici o administrație nu va reuși să funcționeze, dacă va gândi doar pe termen imediat sau scurt. Dar pentru o viziune pe termen lung, avem nevoie de strategii, care să nu fie doar pe hârtie, și aici avem o experiență similară: România și Republica Moldova, când prea puține strategii ajung să devină realități.

Avem nevoie de date și cercetări. Se întâmplă, destul de des, când se iau decizii în baza unor informații generale, în baza unor viziuni de moment, pentru că date, în special date dezagregate, pe anumite componente, nu prea există. În Republica Moldova, la acest capitol, situația este un pic mai bună, or, în România fiecare instituție are datele ei. Ar fi bine să trecem în afara acestei zone și să facem instituțiile să coopereze între ele, să facă niște cercetări, analize și aici este esențial rolul instituțiilor academice. Or, administrația nu are și poate că nuci nu trebuie să aibă capacitatea de a face la nivel profesional aceste cercetări și analize. Pe când mediul academic are datoria de a pune la dispoziția administrației cercetările și analizele necesare care vor servi, inclusiv, la luarea deciziilor corecte.

Adaptarea la fondurile internaționale – este o altă provocare cu care administrația se confruntă, fie că vorbim de digitalizare, automatizare sau inovare, or inovarea, spre exemplu, este un subiect destul de dezbătut și INA de comun cu Secretariatul General al Guvernului de la București încearcă să dezvolte un laborator pentru inovare în administrația publică dar acesta nu e suficient pentru adaptarea la realitățile internaționale.

Este nevoie să facem mai mulți pași și mai rapizi pentru a fi în trend-urile europene.

Lipsa atractivității administrației publice pentru tineri. În timp, posibil în următorii 10-15 ani, administrația publică din România se va confrunta cu cea mai mare criză – lipsa de personal, în special, personal pregătit, ca să sprijine statul în ceea ce-și asumă. Dacă în economie a devenit, într-un fel, normalitate să fie angajați cetățeni din alte state pentru a nu stopa procesul economic, în administrație nu se va putea face același lucru. Aceasta rămâne o problemă, atât cât nu vom găsi instrumente ca să motivăm tinerii să vină în administrația publică, iar cei care sunt – să fie mai eficienți în activitatea lor.

Lipsa unei culturi a învățării. Astăzi putem menționa, că administrația nu știe sau nu-și

dorește să învețe, sau, poate, nu vede rostul învățării. Și nu pentru că nu crede în învățare, ci pentru că nu vede utilitatea. Este un rezultat, care-l vedem din chestionarele, pe care le facem cu funcționarii publici. Avem nevoie de a crește această cultură a învățării. Să nu predominie ideea, că este suficient să faci o facultate. Or, lucrurile se schimbă și noi trebuie să corespundem acestor schimbări, inclusiv, prin învățare continuă.

INA are 20 de ani, și o istorie foarte zbuciumată, ca în 2016, după mai multe reorganizări să devină instituție de sine stătătoare, dar plasată pe piață, de rând cu alte firme din zona de formare pentru administrație. Practic, oricine, poate să-și facă o firmă în România, ca să presteze cursuri de formare pentru administrația publică, iar piața este nereglementată. Nu este problema de concurență sau liberalizare, ci faptul, că această concurență poate să devină neloială, în momentul în care nimeni cu supraveghează calitatea a ceea ce se întâmplă.

Totodată, avem anumite zone, unde INA deține monopolul, de exemplu – formarea înalților funcționari publici, condiție, cere este premergătoare înscrierii pentru concursul de înalt funcționar public și doar Institutul Național de Administrație poate să facă această formare. Sau cursul de prefecți: prefecții în România au avut statut de înalți funcționari, iar după schimbarea Codului administrativ, au devenit demnitari ai statului, însă a rămas acea obligativitate de a urma un curs de specializare la INA cu riscul de a fi destituiți, dacă cursul nu este realizat în 2 ani de la numirea în funcție.

De rând cu aceasta, astăzi, la INA se pune accent pe câteva aspecte:

- *Se caută teme noi și variante de a alinia cursurile de formare la realități.* „Digitalizare”, „Managementul crizelor”, „Inovare”, „Guvernanță corporativă”, „Eficiență energetică” – au devenit programe de formare la INA, care au trezit un interes deosebit la funcționari, deoarece piața oferă teme generale și nu se orientează spre programe specifice.
- *Programe la cerere.* Începând cu anul trecut, tot mai multe din programele noastre sunt „la cerere”. Am început să discutăm cu instituțiile de ce au nevoie, chiar să le ajutăm dă-și facă o analiză a nevoilor. Astfel, avem la moment 7-8 parteneriate, în care am reușit să facem programe foarte specifice, în funcție de necesitățile instituțiilor. Vom continua să dezvoltăm această zonă.
- *Competențele lingvistice* – un subiect important, în contextul faptului cu suntem în Uniunea Europeană, iar unii funcționari întâmpină greutăți în comunicarea cu partenerii lor. Iar traducerea, în negociere, sigur, nu ajută. Astfel, solicitarea este ca funcționarul să cunoască, preferabil, mai mult decât o limbă străină, pentru că sunt negocieri regionale, unde franceza, germana, spaniola, sunt la fel de necesare ca și engleza.
- *Digitalizarea.* Astăzi, la INA tot procesul de formare este digital. De la înscriere, până la primirea certificatului semnat digital, tot procesul este on-line. Desigur, pandemia a impulsionat acest proces, dar ne dorim să mergem mai departe, ca să-l aducem aproape identic cu cel din sală, dacă nu luăm în calcul, interacțiunea și emoțiile, care sunt în sala de curs.

Ne dorim să creăm în jurul INA un centru de energii, pentru că Institutul nu poate să facă de unul singur ceea ce și-a propus – să ajute administrația să se reformeze. De aceea încercăm să aducem alături de noi diverse instituții: mediul academic, ONG-uri, companii private etc. – actori, interesați de procesul de reformare a administrației, interesați să sprijine formarea funcționarilor publici.

Abordând aceste subiecte, mi-aș dori ca unele din ele să devină și subiecte de discuție în ateliere.

Vă doresc o conferință fructuoasă.

“

*Buna guvernare înseamnă
armonia între stat și națiune*

Michel de Montaigne

”

ATELIERUL I
ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ
ȘI BUNĂ GUVERNARE

INTERACȚIUNI ÎNTRE FORMAREA, DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ ȘI CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

INTERACTIONS BETWEEN TRAINING, PROFESSIONAL DEVELOPMENT AND SCIENTIFIC RESEARCH IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION FROM THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Aurel SÎMBOTEANU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The realities of the transition period initiation in the field of state building, after gaining of the Independence of the Republic of Moldova, has determined the need for public administration reform. This reformation was conditioned by the transformative processes in the production way, in the property system, in organization of the social sphere, in reevaluation of the role and professional potential of human resources in public administration.

This study elucidates the process of establishment, evolution and interaction of training systems, professional development of public administration personnel, scientific research in the field of public administration, which have traveled an edifying transitory route, reaching their thirtieth anniversary.

Keywords: *public administration, professional training, professional development, scientific research, interaction, reform, transition*

Eficiența administrației publice depinde de mai mulți factori, printre aceștia un loc deosebit îl are sistemul de formare a funcționarilor publici, modalitățile de dezvoltare profesională continuă a acestora, dar și asigurarea unui suport științific al activității administrative, factori care se află într-o interacțiune dinamică. Aceasta derivă din procesul continuu de amplificare a sarcinilor care intervin permanent în fața autorităților administrației publice și din necesitatea identificării la timp a soluțiilor de satisfacere mai deplină a necesităților populației.

Un rol aparte revine interacțiunii acestor factori în perioadele de tranziție pentru care sunt caracteristice schimbări radicale în organizarea și funcționarea sistemelor administrative, chemate să implementeze principii noi de activitate, standarde conforme unei administrații moderne, rigori ale statului de drept, care în totalitatea lor generează sisteme democratice, mai eficiente de administrație publică.

În prezentul studiu ne propunem de a elucida procesul de constituire, evoluție și interacțiune a sistemului de formare a personalului din administrația publică, dezvoltare profesională a acestuia, cercetare științifică în domeniul administrației publice autohtone, care a parcurs un traseu tranzitoriu edificator, ajuns, în acest an, la cea de a treizecea aniversare.

Raportată la Republica Moldova, esența tranziției în sfera administrației publice, este concepută ca un proces de trecere de la administrația publică care a servit sistemul administrativ de comandă și care funcționa în baza principiului centralismului democratic, la administrația publică menită să servească un sistem social democratic, ce funcționează în baza altor principii, având ca repere valorile general-umane și reprezentările despre idealurile unei societăți moderne.

Aceasta presupunea, după dobândirea Independenței Republicii Moldova, nu numai crearea noilor structuri ale puterii și organizarea funcționării lor, dar și depășirea contradicțiilor apărute între sarcinile de edificare a administrației publice moderne, care stăteau la ordinea zilei, și moștenirea nedemocratică ce se manifesta atunci, și continuă să se mai manifeste până în prezent, în activitatea autorităților statului, în general, inclusiv în cele ale administrației publice.

Depășirea acestei stări de lucruri putea fi realizată, în viziunea noastră, pe trei căi principale, și anume: prin formarea personalului angajat în administrația publică, capabil să activeze în condițiile noi create; prin dezvoltarea profesională continuă a acestuia, chemat să răspundă tuturor provocărilor mereu crescânde în activitatea administrativă; prin efectuarea cercetărilor științifice menite să devină un suport important, atât teoretic, cât și aplicativ, în procesul de edificare a noului sistem de administrație publică [7, p. 25].

Aceste trei sarcini trebuiau fi realizate concomitent și într-un regim de interacțiune conceptuală, organizatorică, metodologică, or ele constituie un tot întreg, din perspectiva asigurării caracterului ascendent, consecutiv, imparțial și ireversibil al transformărilor din administrația publică, aflată în proces de reformare. Într-o manieră logică, soluționarea acestor sarcini se întrevea prin formarea unei instituții de învățământ superior de profil administrativ, care devine, cu începere din 21 mai 1993, Academia de Administrare Publică [3].¹

Anume în cadrul acestei instituții de învățământ superior a fost constituit și dezvoltat un sistem nou de formare a personalului pentru sistemul administrației publice, de dezvoltare continuă a angajaților din serviciul public, precum și de cercetare științifică în domeniul administrației publice, sistem preluat parțial, ulterior, și de alte instituții de învățământ superior din Republica Moldova.

Academia de Administrare Publică și-a sincronizat continuu activitatea sa cu procesele desfășurate în sistemul administrativ și educațional al Republicii Moldova. În acest sens, toate cele trei dimensiuni: formarea personalului din administrația publică; dezvoltarea profesională continuă a acestuia; cercetarea științifică în domeniul administrației publice; au fost adaptate permanent la necesitățile sistemului administrativ, aflat în reformare, și la rigorile sistemului educațional, aflat în continuă dezvoltare, din Republica Moldova.

¹ Denumirea inițială a fost: Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova, redenumită, la 22 aprilie 1988, prin Hotărâre de Guvern, în: Academia de Administrare Publică.

Procesul de interacțiune între aceste trei domenii de activitate didactică și cercetare s-a făcut atât pe interiorul Academiei de Administrare Publică, cât și în relațiile cu alte instituții de învățământ superior prestatoare de aceste servicii.

Astfel, pe interiorul instituției s-a instituit, prin studierea experienței din acest domeniu a mai multor țări europene, un sistem unitar și cuprinzător de formare profesională a specialiștilor pentru sistemul administrației publice, care a evoluat în corespundere cu prevederile legale și a rezonat cu solicitările practicii administrative și pieței muncii, cunoscând mai multe forme: studii postuniversitare tradiționale (1993-2007); studii universitare de licență (1997-2007); studii de masterat pre Bologna (2002-2008); studii de masterat Bologna (2008-2022) [9, p. 58].

Cât privește interacțiunea cu alte instituții de învățământ superior, vom menționa că s-a resimțit necesitatea din ambele părți de a omogeniza procesul de formare a specialiștilor pentru sistemul administrației publice, mai ales la studiile superioare de licență și de masterat. În acest scop, cu eforturile comune ale reprezentanților instituțiilor de învățământ superior, care între timp, preluase activitatea de formare a specialiștilor pentru administrația publică: Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, în anul 2007 s-a efectuat un studiu complex, care a scos în evidență situația reală din acest domeniu [8].

Astfel, de rând cu identificarea multor tangențe în formarea specialiștilor pentru administrația publică, au fost depistate și un șir de deosebiri, care derivau din experiența acumulată, tradițiile fiecărei instituții, modul de concepere a administrației publice ca domeniu de activitate și sferă de instruire. Deosebirile în proiectarea curriculară, realizarea și monitorizarea procesului de studii, organizarea stagiilor de practică, sistemul de evaluare, desfășurarea activităților extracurriculare în domeniul de formare profesională reieșeau, în mare măsură, din principiul autonomiei universitare și, în principiu, nu afectau procesul formării profesionale.

În același timp, unele aspecte ale formării specialiștilor pentru administrația publică cereau o convergență mai strânsă și o abordare mai uniformă de către instituțiile de învățământ superior, prestatoare de astfel de servicii educaționale, mai ales în domeniul asigurării unei calități mai înalte în pregătirea profesională a viitorilor specialiști pentru administrația publică.

Pornind de la aceasta s-a convenit asupra elaborării unui *Standard academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice*, care reprezenta un ansamblu de norme ce stabileau cerințele minime obligatorii față de calificarea profesională din finalul absolvirii studiilor cu specificare în termeni de volum de cunoștințe, grad de înțelegere a procesului administrativ, capacități de aplicare a celor studiate în activitatea practică. Rezultatul scontat era sporirea calității formării specialiștilor în domeniul administrației publice prin asigurarea unei mai bune interacțiuni a procesului de formare a specialiștilor cu practica administrativă și cerințele pieței muncii [11]. Implementarea acestor rigori de către instituțiile de învățământ superior nominalizate a contribuit la omogenizarea procesului de formare a personalului pentru administrația publică.

Anume prevederile acestui Standard au servit drept orientare a prestatorilor de ser-

vicii educaționale în domeniul administrației publice la elaborarea ulterioară a Cadrului Național al Calificărilor la specialitatea *Administrație Publică* [1].

Elaborarea Cadrului calificărilor pentru Domeniul de formare profesională *Administrație Publică* a fost condiționată de necesitatea sincronizării procesului de formare a specialiștilor pentru domeniul administrației publice cu exigențele față de pregătirea profesională a angajaților din administrația publică, care derivă din statutul juridic al funcționarului public și din exigențele față de pregătirea lui profesională. Cele menționate se referă, îndeosebi, la evaluarea competențelor profesionale ale acestora, reieșind din solicitarea practicii administrative și având ca scop îmbunătățirea calității pregătirii personalului.

Aceasta se justifică prin faptul că administrația publică, în calitate de sistem, cu caracteristicile sale proprii, în general, și în domeniul resurselor umane, în particular, necesită și un sistem unic de pregătire a specialiștilor pentru acest domeniu, activitate care are ca temei, prevederile Clasificatorului unic al funcțiilor publice [2]. Având ca punct de pornire structura autorităților administrației publice centrale și locale, Clasificatorul nominalizat specifică funcțiile publice pasibile de exercitat în sistemul administrației publice, iar Cadrul Național al Calificărilor are menirea să determine competențele profesionale necesare pentru ocuparea și exercitarea funcției publice, în dependență de evoluția socială, schimbările din sistemul de învățământ, dar și transformările din administrația publică.

Cât privește dezvoltarea profesională continuă a angajaților din administrația publică, Academia de Administrare Publică a deținut permanent rolul singular de lider național în prestarea serviciilor de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici și, prin aceasta, și-a adus contribuția la sporirea randamentului muncii funcționarilor publici și la îmbunătățirea actului de guvernare în Republica Moldova.

Activitatea de dezvoltare profesională a funcționarilor publici a constituit funcțiile unor subdiviziuni specializate din cadrul Academiei, care pe parcursul anilor au fost adaptate structural și funcțional la cerințele solicitate de progresele sistemului educațional, dar și de rigurile reformei administrației publice.

Dacă la procesul de formare a specialiștilor, interacțiunea a ținut mai mult de relațiile cu alte instituții de învățământ superior din Republica Moldova, atunci la dezvoltarea profesională procesul de interacțiune a vizat, preponderent, interacțiunea cu instituții similare din alte țări.

O componentă novatoare, preluată din experiența țărilor europene, este abordarea sistemică a procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, care prevede un traseu logic de studiere, analiză și identificare a necesităților de instruire, stabilirea obiectivelor pentru fiecare categorie de beneficiari, selectarea metodelor adecvate de instruire, evaluarea rezultatelor obținute în acest domeniu.

Interesul sporit al funcționarilor publici pentru dezvoltarea profesională, noile sarcini înaintate de practica administrativă, legate de conținutul, metodele și formele dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, precum și tendințele de internaționalizare a sistemului educațional, au predeterminat organizarea activităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici cu susținerea diferitor parteneri externi: PNUD, USAID, SIDA, Banca Mondială, Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei

(GIZ) și alți parteneri. Având un suport informațional-metodic și logistic consistent cursurile de acest gen răspund pe deplin necesităților de instruire și dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

Succesele obținute în domeniul dezvoltării profesionale continue, în mare măsură, se datorează unui colectiv bine pregătit de formatori, atât din rândurile cadrelor didactice ale Academiei, precum și din rândul funcționarilor publici practicieni, cu o bogată experiență de activitate în autoritățile administrației publice. O bună parte din ei au beneficiat de cursuri de formare în domeniile prestate în instituții similare de peste hotare, fapt ce a fortificat pregătirea metodico-didactică.

În cadrul Academiei a fost creat și un sistem de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici și aleșii locali pe Platforma e-learning, pentru asigurarea instruirii acestora la distanță. Aceasta a dat posibilitate să beneficieze de cursuri de dezvoltare profesională un număr mai mare de beneficiari.

Implementarea Sistemului de Management al Calității în domeniul presării serviciilor de dezvoltare profesională a facilitat organizarea acestora la nivelul standardelor internaționale, fapt confirmat de câteva acreditări internaționale a domeniului de dezvoltare profesională a angajaților din administrația publică.

De rând cu formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, activități inițiate în 1993 de Academia de Administrare Publică, aniversarea de treizeci de ani o marchează, în acest an, și *cercetarea științifică în domeniul administrației publice*. Această s-a făcut pe calea preluării și adaptării la realitățile Republicii Moldova a principiilor universale ale științei administrației.

Pentru facilitarea procesului de cercetare științifică, alături de alte activități, la Academie a fost instituită revista metodico-științifică trimestrială „*Administrarea Publică*”, devenită, pe parcursul anilor, mesager al științei administrației.

S-a procedat asemănător experienței franceze, când fondatorii științei administrației din Franța, Charles-Jean Bonin și Alexandre-Francois Vivien, alături de deschiderea, în anul 1848, a primei școli de administrație, care a contribuit la răspândirea cunoștințelor administrative în mediul societății franceze, inclusiv prin editarea unei reviste de specialitate. Experiența franceză a fost preluată ulterior de fondatorul științei administrației românești, Paul Negulescu, care în anul 1925, a înființat Institutul de Științe Administrative din România cu sediul la București, care avea și o publicație trimestrială intitulată „*Revista de drept public*”.

Vom menționa că pe parcursul celor treizeci de ani de activitate, revista „*Administrarea Publică*”, a jucat și continuă să joace un rol deosebit în conceptualizarea și analiza multor procese din administrația publică moldovenească. În prim plan se evidențiază studiile privind teoria și practica administrației publice, studiul suporturilor juridice ale organizării și funcționării administrației publice, elucidarea diferitor aspecte economico-financiare din sfera administrației publice, problemelor din sfera culturii administrative, psihologiei conducerii, tehnicilor de comunicare și negociere în cadrul activității administrative.

Fiind unica revistă de specialitate din domeniul științei administrației din Republica Moldova, ea promovează activ politica de stat în domeniul administrației publice, cu regularitate publică materiale care vizează planificarea și realizarea politicilor publice

din domeniul administrației publice, pune la dispoziție paginile sale tinerilor cercetători, care își fac studiile doctorale, funcționarilor publici pentru expunerea opiniilor cu referire la diferite aspecte ale activității administrative.

O componentă importantă a activității de cercetare în cadrul Academiei de Administrare Publică a fost pregătirea cadrelor științifice de înaltă calificare prin studiile de doctorat. Fiind una tânără, știința administrației avea și mai are nevoie de cercetători cu experiență care ar investiga atât problemele teoretice, dar mai ales cele aplicative din domeniul administrației publice. Aceasta a și predeterminat identificarea specialităților științifice din cadrul studiilor doctorale, accentul fiind plasat pe o abordare interdisciplinară a administrației publice. Academia a pregătit în acest timp 23 de doctori în științe, din ei: 9 - în științe administrative, 6 - în drept, 5 - în științe politice, 2 - în științe economice, 1 - în științe istorice.

Rezultatele activității științifice desfășurată la Academie cu regularitate s-au discutat în cadrul conferințelor științifice internaționale ale cadrelor didactice, organizate anual, conferințelor științifice ale tinerilor cercetători, forumurilor științifico-practice cu participarea reprezentanților autorităților administrației publice centrale și locale, partenerilor de dezvoltare, în cadrul cărora s-au discutat probleme stringente cu referire la diferite aspecte ale activității administrative.

În cadrul Academiei au fost realizate zeci de proiecte naționale și internaționale în cadrul cărora au fost organizate ateliere de lucru, mese rotunde, conferințe științifice, diferite platforme de discuții, unde au fost formulate recomandări pentru autoritățile administrației publice. Academia a realizat o bogată activitate editorială, asigurând publicarea elaborărilor științifice, materialelor didactice, ghidurilor și altor materiale instructive pentru autoritățile publice.

Unele reflecții asupra evenimentelor mai recente, care au tangență cu tema pusă în discuție, denotă că prin reorganizarea unor instituții de învățământ superior, efectuată în conformitate cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 485 din 13 iulie 2022 [5], prin care Academia de Administrare Publică a fuzionat (prin absorbție) cu Universitatea de Stat din Moldova, a *debalansat* sistemul de formare, *îndeosebi* de dezvoltare profesională a funcționarilor publici și, *în mare măsură*, de cercetare științifică în domeniul administrației publice. Aceasta s-a produs prin comiterea unor abateri serioase de la principiul asigurării continuității, prin neluarea în considerație a experienței acumulate de către Academia de Administrare Publică, în aceste domenii, pe parcursul a aproape treizeci de ani de activitate.

Vom menționa, că Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 126 din 15 martie 2023 [12], atestă o capacitate instituțională redusă privind asigurarea autorităților publice cu resurse umane suficiente și bine pregătite, ceea ce afectează calitatea activității administrative. Același lucru se menționează în unele rapoarte ale Uniunii Europene vizavi de problema dată.

Strategia nominalizată mai constată, că absorbția Academiei de Administrare Publică de către Universitatea de Stat din Moldova avantajează formarea academică și teoretică a funcționarilor publici cu studii superioare care pot urma programe de masterat, dar totodată poate constitui un impediment în formarea profesională continuă bazată

pe aplicarea bunelor practici în administrația publică. Această din urmă constatare despre un posibil impediment în formarea profesională continuă a funcționarilor publici, deja este foarte vizibil și se manifestă într-o formă distructivă asupra acestui proces, care se desfașoară cu abateri de la experiența anterioară.

Pentru înlăturarea acestui impediment, Strategia prevede consolidarea capacităților instituționale în domeniul formării și dezvoltării profesionale, conform bunelor practici și standardelor europene în domeniu, prin înființarea unei entități responsabile de dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică, independentă instituțional de mediul academic.

Nu este clar, însă, de ce, în iulie 2022, s-a purces la lichidarea unei instituții, în persoana Academiei de Administrare Publică, cu o experiență de aproape 30 de ani de activitate, pentru ca în martie 2023, doar peste opt luni, a reveni la necesitatea unei astfel de instituții cu aceeași menire - consolidarea capacităților instituționale în domeniul formării și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.

Cu atât mai mult, că baza materială a acestei instituții se întrevește să fie preluată de la Institutul de Administrație Publică din cadrul Universității de Stat din Moldova, care s-a format în rezultatul absorbției (a se citi Academia de Administrare Publică - A.S.). La această constatare, vom adăuga, că preluată trebuie nu numai baza materială, dar și experiența acumulată de Academia de Administrare Publică, în formarea, dezvoltarea profesională și cercetarea științifică în domeniul administrației publice, experiență acumulată pe parcursul a 30 de ani.

Din analiza succintă a evoluției sistemului național de formare, dezvoltare profesională și cercetare științifică în domeniul administrației publice, ajuns la cea de-a treizecea aniversare, deducem următoarele *concluzii*:

- inițierea sistemului național de formare, dezvoltare profesională și cercetare științifică în domeniul administrației publice se produce odată cu deschiderea, la 21 mai 1993, a Academiei de Administrare Publică, instituție de învățământ superior în cadrul căreia s-au pus bazele conceptuale, organizatorice și metodologice ale acestui sistem prin studierea, adaptarea și aplicarea experienței europene din acest domeniu;

- asigurarea interacțiunii între formarea, dezvoltarea profesională și cercetarea științifică în domeniul administrației publice a facilitat tendințele convergente, prin acordarea unui suport științific formării personalului și statuarea dezvoltării profesionale ca acțiune de actualizare a cunoștințelor și competențelor funcționarilor publici, reieșind din rigorile organizării științifice a acestui proces;

- sistemul de formare a specialiștilor pentru administrația publică și de cercetare științifică, în acest domeniu, a fost preluat și de alte instituții de învățământ superior din Republica Moldova, prin organizarea studiilor de licență și de masterat, iar dezvoltarea profesională continuă a angajaților din administrația publică a fost, în exclusivitate, o activitate prestată de Academia de Administrare Publică;

- debalansarea sistemului de formare, dezvoltare profesională și cercetare științifică în domeniul administrației publice este urmare a activităților nechibzuite întreprinse de Guvern prin reorganizarea, în anul 2022, a unor instituții din domeniul educației, în care a fost inclusă și Academia de Administrare Publică, dar și a procesului de absorbție, propriu zis, care s-a produs tergiversat și cu mai multe abateri de la asigurarea

continuității experienței anterioare în aceste domenii.

- punerea în aplicare a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 în sfera consolidării potențialului resurselor umane din administrația publică, îl întrevădem prin retragerea Institutului de Administrație Publică din componența Universității de Stat din Moldova și reorganizarea acestuia în Institutul Național de Administrație Publică, cu statut de personalitate juridică, în subordinea Guvernului, ca succesor direct al Academiei de Administrare Publică.

În încheiere, vom menționa că formarea personalului, dezvoltarea lui profesională continuă, cercetarea științifică în domeniul administrației publice au stat și stau pe ordinea de zi în toate țările care edifică și dezvoltă sisteme democratice de administrație publică. Aceste activități sunt realizate de către instituții specializate care, îndeosebi, au un rol important la etapa de tranziție, în care se află în prezent Republica Moldova, când administrația publică are nevoie de personal bine instruit, calificat pentru a face față tuturor provocărilor timpului, inclusiv celor care derivă din statutul de țară candidat pentru aderare la Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Cadrul Național al Calificărilor la specialitatea *Administrația publică*. În: Cadrul Național al Calificărilor Învățământ Superior. Chișinău, M E, 2015, p.127-145. ISBN 978-9975-80-951-1.
2. Clasificatorul unic al funcției publice aprobat prin Legea nr. 155 din 21 iulie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 164-165 din 04 octombrie 2011.
3. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 73 din 21 mai 1993 privind pregătirea cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 000 din 28 mai 1993.
4. Dulschi Ion, Țepordei Aurelia, Formarea și dezvoltarea profesională a personalului din administrație publică: provocări și soluții. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2021, nr. 2, p. 97-104. ISSN 1813-8489.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 485 din 13 iulie 2022 cu privire la reorganizarea prin fuziune (absorbție) a unor instituții din domeniile educației, cercetării și inovării și modificarea unor hotărâri ale Guvernului. În: Monitorul Oficial nr. 208-216 din 15 iulie 2022.
6. Platon Mihail, Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției. Chișinău, 2017, 334 p. ISBN 978-9975-71-928-5.
7. Simboteanu Aurel, Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere și valorilor euroconforme. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, AAP, 2015, nr.4, p. 11-22, ISSN 1813-8489.
8. Simboteanu Aurel, Retrospective, valențe actuale și dimensiuni prospective ale cercetării științifice la Academia de Administrare Publică, În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, AAP, 2016, nr.4, p. 11-21, ISSN 1813-8489.
9. Simboteanu Aurel, Dulschi Ion, Țepordei Aurelia ș.a., Academia de Administra-

- re Publică la un sfert de veac. Chișinău, 2018, 355 p., ISBN 978-9975-3019-9-2.
10. Simboreanu Aurel, Interferențe conceptual-metodologice între formarea profesională și sistemul de competențe a specialistului din administrația publică. În: Administrația publică și buna guvernare. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Caiet Științific ISAM, nr. 2, p. 21-29. ISBN 978-9975-96-74-4-0.
 11. Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice. În: Administrația publică și buna guvernare. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Caiet Științific ISAM, nr. 2, p. 444-464. ISBN 978-9975-96-74-4-0.
 12. Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 126 din 15 martie 2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130-133 din 18 aprilie 2023.

PROVOCĂRILE BUNEI GUVERNĂRI

THE CHALLENGES OF GOOD GOVERNANCE

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar, USM

Corneliu POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar

SUMMARY

This article examines the challenges of good governance in the context of its inclusion in the 2030 Sustainable Development Agenda through SDG 16. In essence, good governance is related to the political and institutional processes and results necessary to achieve development goals. The true test of good governance is the extent to which it fulfills its human rights promises: civil, cultural, economic, political and social rights. The key question is whether governing institutions effectively guarantee the right to health, adequate housing, sufficient food, quality education, fair justice and personal security.

Keywords: *Sustainable Development Agenda, good governance, sustainable development objectives, public sector, responsibility, democracy.*

Deși nu există o definiție convenită la nivel internațional a ceea ce se numește *buna guvernare*, aceasta poate acoperi următoarele teme: respectarea deplină a drepturilor omului; stat de drept; participarea eficientă; parteneriate cu mai multe părți interesate; pluralism politic; transparența și aplicarea principiului răspunderii în procedurile și activitățile instituțiilor; eficiența și eficacitatea sectorului public; legitimitatea; accesul la cunoștințe, informații și educație; disponibilitatea mijloacelor de acțiune politică; viabilitatea; atitudini și valori care promovează responsabilitatea, solidaritatea și toleranța.

În fond buna guvernare este legată de procesele și rezultatele politice și instituționale necesare pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare. Adevăratul test al bunei guvernări este măsura în care aceasta își îndeplinește promisiunile privind drepturile omului: drepturi civile, culturale, economice, politice și sociale. Întrebarea cheie este: instituțiile de guvernare garantează efectiv dreptul la sănătate, locuință adecvată, hrană suficientă, educație de calitate, justiție echitabilă și securitatea persoanei?

Sintagma *bună guvernare* desemnează, la nivelul opiniei comune, un tip de guvernare ideală sau optimă. Pe de o parte, sunt cei care idealizează valorile bunei guvernări, privită adesea ca o soluție miraculoasă pentru statele în tranziție, cu capacități administrative și reformiste reduse. De partea cealaltă, se află cei care consideră *buna guvernare* un concept ambiguu, lipsit de rigoare.

Paradigma bunei guvernări a fost reinventată de organizațiile internaționale, în special de Banca Mondială. Conceptul *buna guvernare* apare spre finele anilor 1980, în documentele Băncii Mondiale și se încetățenește în debaterile privind traiectoria țărilor în curs de dezvoltare sau celor care au rezultat în urma dezintegrării URSS. Caracterul polisemic și ideologic care reiese din utilizările conceptului *buna guvernare* pare să conducă uneori la

mai multă confuzie decât claritate asupra a ceea ce poate fi înțeles prin acest termen. Viziunea de dezvoltare predominantă la acea etapă a dat prioritate dimensiunii economice a bunei guvernări și paradigmei pieței. *Buna guvernare*, definită foarte restrâns, a fost limitată la implicațiile sale tehnice, manageriale și funcționale. Ea a vizat promovarea reformei statului și minimalizarea intervențiilor acestuia. Astfel, multă vreme, buna guvernare a fost interpretată, în special, prin valoarea sa instrumentală: prin presupusul impact asupra funcționării piețelor și a performanței economice a țărilor.

Cu timpul s-a trecut la o abordare mai largă a bunei guvernări, incluzând și drepturile omului definite în cea mai largă formă – economică, socială, dar și politică și de mediu. Totuși, problemele bunei guvernări rămân sensibile, având în vedere natura lor politică. Integrarea lor în planurile globale generează opoziție din partea anumitor țări în curs de dezvoltare, care se tem de interferența în sistemul lor politic și de o provocare la adresa suveranității lor.

În 2015, Republica Moldova, împreună cu alte 192 de state membre ale ONU, s-a angajat să pună în aplicare Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 prin adoptarea Declarației Summit-ului privind Dezvoltarea Durabilă, care a avut loc la New York. Această Agendă și-a propus să continue într-o formă mai accelerată realizarea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, având scopul principal de a eradica sărăcia până în anul 2030 și de a asigura o dezvoltare durabilă în întreaga lume. Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 este un document complex, cuprinzând 17 obiective generale și 169 de obiective specifice care includ toate aspectele-cheie ale dezvoltării: economice, sociale și de mediu. După ce a fost adoptată la nivel mondial, Agenda a fost adaptată la contextul specific al fiecărei țări (naționalizată) pentru a o face semnificativă, fezabilă și eficientă.

Obiectivul de Dezvoltare Durabilă (ODD) 16 care presupune promovarea unor societăți pașnice și incluzive pentru o dezvoltare durabilă, a accesului la justiție pentru toți și crearea unor instituții eficiente, responsabile și incluzive la toate nivelurile se referă la buna guvernare, concept introdus pe agenda internațională de către Banca Mondială la sfârșitul anilor 1980. Adoptarea ODD 16 a marcat un pas major în recunoașterea de către comunitatea internațională a importanței principiilor cheie asociate noțiunii de bună guvernare. Ele sunt acum recunoscute ca obiective în sine și nu numai pentru valoarea lor instrumentală, ci și ca factori care condiționează succesul politicilor publice. Buna guvernare, care a fost văzută ca o constrângere, un criteriu de alocare a ajutorului țărilor în curs de dezvoltare, este prezentă astăzi ca un mijloc de reechilibrare a puterii la nivel național și internațional.

Deși o perioadă îndelungată au fost excluse din câmpul politicilor publice, problemele bunei guvernări s-au impus treptat pentru a deveni astăzi esențiale pe agenda comunității internaționale. Astfel, adoptarea ODD 16 a marcat consacrarea temei guvernării democratice, deoarece abordează în mod specific câteva principii cheie asociate acestuia: accesul la justiție pentru toți și statul de drept, transparența și responsabilitatea sau responsabilitatea democratică, garantarea libertăților fundamentale, absența discriminării, participarea și, mai general, instituțiile de calitate.

Integrarea problemei bunei guvernări în ODD a fost rezultatul unui proces îndelungat, care a început odată cu intrarea conceptului în strategiile de dezvoltare la sfârșitul anilor 1980. Prin includerea ODD 16 în Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 s-a realizat un pas istoric, deoarece au fost depășite trei tipuri de constrângeri: prima se referă la locul guvernării în ierarhia priorităților; a doua se referă la natura politică a problemelor abordate; a treia se

datorează naturii polisemice a cuvântului și paradigmei pe care o poate transmite. Amploarea provocării trebuie subliniată, deoarece vorbim despre inovare în ceea ce privește metodele și indicatorii de guvernare care pot fi mobilizați de factorii de decizie și de populație. În plus, un proces adecvat de monitorizare a ODD 16 poate fi deja un mijloc de concretizare a principiilor de participare și transparență. La aceasta se adaugă impactul transversal al unui sistem care promovează dialogul între lideri și cetățeni, deoarece nu poate decât să contribuie la realizarea tuturor obiectivelor de dezvoltare durabilă. Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 insistă asupra necesității unui proces endogen care relativizează și limitează constrângerile impuse țărilor: țintele sunt globale, dar „aspiraționale”, adică fiecare guvern trebuie să-și stabilească propriile ținte, ținând cont de circumstanțele naționale. Dar ODD 16 va rămâne fără efect în absența unui sistem adecvat de măsurare și monitorizare a acestui obiectiv.

Buna guvernare este un concept extrem de polisemic, cu un conținut care s-a transformat în timp. Știind că buna guvernare a devenit o condiționalitate a asistenței oficiale pentru dezvoltare și că se impune în principal țărilor cu capacitate slabă de reziliență, raportul de putere pe care ea îl întrușipează este problematic. Depășind viziunea tehnicistă, normativă și dogmatică a guvernării, un număr mare de experiențe în domeniu, desfășurate în special la scară locală, evidențiază și revendică abordări pragmatice. Ele se bazează pe o înțelegere detaliată a exercitării puterii, a relațiilor dintre diferiți actori, acțiuni colective, managementul conflictelor. Astfel, în loc să propună instrumente instituționale care să se aplice în mod uniform tuturor, este din ce în ce mai recunoscută necesitatea de a ține cont de specificul contextelor.

Cu toate acestea, echilibrul de putere persistă la nivel internațional: între țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, între donatori și beneficiarii ajutoarelor. Pe de o parte, criteriile de guvernare, care se pot dovedi a fi discutabile, continuă să se aplice ca condiționalitate pentru asistența oficială pentru dezvoltare. Pe de altă parte, responsabilitățile instituțiilor internaționale pentru crizele și eșecurile politice nu sunt niciodată abordate cu adevărat.

Principiile adoptate în cadrul Agendei 2030 marchează un punct de cotitură în abordări. Într-adevăr, faptul că toate ODD-urile se aplică tuturor țărilor stabilește un tratament egal al acestora. Mai mult, în ciuda imperfecțiunilor sale, a fost pus în aplicare un proces de consultare a populațiilor din diferite țări pentru definirea ODD-urilor și a țărilor asociate. În sfârșit, în ceea ce privește ODD 16, o țintă abordează în mod specific problemele de guvernare la nivel global și reechilibrarea necesară a forțelor între continente în organizațiile internaționale, rolul acestora din urmă fiind crucial pentru problemele cu dimensiune globală (probleme de mediu, dar și în domeniul securității).

Modalitățile de implementare a programelor de bună guvernare fac parte din cadrele care sunt deschise parteneriatului cu o mare varietate de actori. Cu titlu de exemplu putem cita Acordul de la Cotonou dintre Uniunea Europeană și țările din Africa, Caraibe și Pacific, care încorporează mai multe teme legate de drepturile omului; Parteneriatul Global pentru Responsabilitate Socială al Băncii Mondiale, care promovează cooperarea dintre beneficiarii serviciilor publice, organizațiile societății civile și autoritățile guvernamentale pentru a asigura transparența și responsabilitatea; programele de sprijin derulate de PNUD care au ca scop consolidarea capacităților instituțiilor guvernamentale; în sfârșit, Parteneriatul pentru guvernare deschisă, o inițiativă lansată de 8 țări care vizează angajarea guvernelor în promovarea transparenței, combaterea corupției și utilizarea noilor tehnologii pentru a consolida

actul de guvernare și dialogul cu cetățenii. În prezent numărul participanților a ajuns la 78 state membre, 56 guverne locale (orașe) și peste 3000 de organizații din societatea civilă.

Deoarece monitorizarea ODD-urilor constituie o componentă integrală a Agendei 2030, apare întrebarea dacă țările sunt capabile să atingă acest obiectiv. Cum se măsoară progresul în ceea ce privește buna guvernare? Neîncrederea, reticența și rezistența sunt cu atât mai puternice când vine vorba de evaluarea precisă a progreselor pe teme considerate sensibile. Experiența demonstrează că, pe de o parte, în timp ce clarifică și ajută la înțelegerea situației, alegerea indicatorilor relevanți poate permite actorilor naționali și internaționali să exercite o presiune reală asupra liderilor. Și că, pe de altă parte, măsurarea și monitorizarea constituie deja în sine un mijloc de realizare a ODD 16. Într-adevăr, dacă corolarul monitorizării este furnizarea de informații și dacă face posibilă transmiterea vocii populației către factorii de decizie, acesta întruchipează principiile incluziunii, transparenței, responsabilității și participării.

Pe lângă aceste argumente, există motive metodologice. În timp ce sursele administrative sunt mai des orientate spre monitorizarea mijloacelor sau capacităților, sondajele care măsoară fezabilitatea guvernării sunt orientate către rezultate (experiența sau percepția populației). Trebuie să subliniem în acest context rolul major al instituțiilor naționale de statistică, care au competențele și legitimitatea de a colecta date. Instituționalizarea sistemului, prin integrarea lui în sistemele statistice naționale, combinată cu obiectivul de a transmite vocea cetățenilor, permite însușirea lui de către actorii naționali. Sistemul instituțional de anchetare poate promova apoi o abordare incluzivă, deoarece statisticile (care sunt bunuri publice) sunt în mod normal destinate să fie valorificate de factorii de decizie. Dar ele trebuie valorificate și de cetățeni sau societatea civilă.

Putem concluziona că adoptarea ODD 16 privind buna guvernare a fost un pas istoric. La capătul unui proces îndelungat de la introducerea temei în politicile de dezvoltare, acest rezultat semnalează recunoașterea faptului că principiile asociate noțiunii de guvernare constituie obiective în sine și au un caracter universal. Cu toate acestea, această recunoaștere de către comunitatea internațională nu este lipsită de riscuri. Instituționalizarea la cel mai înalt nivel a problemelor de guvernare prin ODD 16 se poate dovedi în cele din urmă a fi o constrângere: dacă este percepută ca o nouă formă de condiționalitate a țărilor care oferă asistență oficială pentru dezvoltare; dacă compromisurile mașinării ONU o transformă și duc la golirea ținutelor ODD 16 de conținutul lor „transformator”; în sfârșit, dacă indicatorii nu sunt de la început concepuți în conformitate cu principiile transparenței și într-o manieră participativă.

Referințe bibliografice

1. *Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova*. Chisinău, 2017, 116 p.
2. Bellina S., Magro H., Villemeur V. *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement ?* Paris, 2008.
3. Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. *L'ODD 16 sur la gouvernance et sa mesure*. L'Afrique en tête. *Afrique Contemporaine*, 2016/2 (258), p.73-93.
4. Diarra G., Plane P. La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance. *Mondes en développement*, 2012/2 (158), p. 51-70.
5. *Gouvernance et Développement*. Banque mondiale, Washington D.C. 1992.

STRUCTURI SIMETRICE ȘI ASIMETRICE DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

SYMMETRICAL AND ASYMMETRICAL STRUCTURES OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Serghei PALIHOVICI,
Doctor în politologie,
Director al Institutului de Administrație Publică*

*Liliana PALIHOVICI,
Doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

Starting from the principles of the public administration, the article approaches the particularities of symmetrical and asymmetrical structures of public administration and ways to make the activity of public authorities more efficient. The authors refer to the distribution of responsibilities between different levels of public administration and the decision-making process, but also to the degree of autonomy in the management of public affairs granted to different authorities.

Keywords: *public administration, structure, principles, symmetrical governance, asymmetrical structure, decentralization, responsibility.*

Organizarea administrativ-teritorială reprezintă un aspect important al guvernării statelor și influențează direct nivelul și calitatea prestației administrației publice în ce privește furnizarea de servicii publice. Din acest punct de vedere, asigurarea unei organizări administrativ-teritoriale raționale și argumentate trebuie realizată respectând câteva principii de bază:

Descentralizarea. Această abordare promovează transferul puterii și responsabilităților de la nivelul central către nivelurile locale ale administrației. Astfel, autoritățile locale au competențe și responsabilități, capacitate și resurse în gestionarea afacerilor locale;

Subsidiaritatea. Funcțiile publice ar trebui să fie îndeplinite la nivelul cel mai apropiat posibil de cetățean. Dacă o problemă poate fi rezolvată la nivel local, atunci administrația locală ar trebui să aibă responsabilitatea principală pentru aceasta;

Egalitatea. Toți cetățenii, indiferent de locul de reședință, ar trebui să beneficieze de aceleași drepturi și servicii. Acest principiu încearcă să asigure, că resursele și oportunitățile sunt distribuite echitabil între diferitele unități administrativ-teritoriale;

Eficiența administrativă. Organizarea administrativ-teritorială ar trebui să contribuie la eficiența administrativă, asigurând o gestionare adecvată a resurselor și serviciilor publice. Acest principiu vizează optimizarea proceselor administrative și utilizarea eficientă a resurselor;

Reprezentarea democratică. Cetățenii trebuie să aibă posibilitatea de a-și alege reprezentanții la nivel local și regional prin alegeri libere și corecte. Acești reprezentanți ar trebui să reflecte voința cetățenilor și să îi reprezinte în procesul decizional;

Coerența teritorială. Organizarea administrativ-teritorială ar trebui să fie coerentă și să reflecte caracteristicile geografice, culturale și economice ale unităților administrativ-teritoriale. Acest principiu încearcă să creeze entități administrative care să aibă sens în contextul geografic și social al unei țări sau regiuni.

Respectarea acestor principii contribuie la eficientizarea activității administrației publice.

Nu mai puțin important, este și modul funcționării unităților administrativ-teritoriale în realizarea sarcinii lor de bază: furnizarea serviciilor publice de calitate, cum sunt distribuite atribuțiile, competențele și responsabilitățile în cadrul sistemului administrativ. Multe sisteme de administrație publică îmbină elemente simetrice și asimetrice pentru a obține un echilibru între eficiența decizională centralizată și reprezentarea adecvată a diversității locale. De asemenea, modul în care sunt gestionate aceste relații poate varia în funcție de specificul fiecărui sistem administrativ și de contextul politic, social și economic.

Simetria și asimetria în administrația publică trebuie înțeleasă prin dublul ei sens:

- *Pe de o parte*, în sensul distribuirii puterii și resurselor între guvernul central și nivelurile inferioare de administrație publică;
- *pe de altă parte*, distribuirea uniformă (simetrică) sau neuniformă (asimetrică) a atribuțiilor, competențelor și resurselor între celelalte niveluri de guvernare publică.

Ce este o guvernare sau o administrație publică simetrică?

Există diferențe inevitabile între diferitele părți ale aceleiași țări în ceea ce privește, de exemplu, mărimea populației și a teritoriului, nivelul de bunăstare, accesul la resursele naturale etc. Pot exista și alte diferențe: cultura, limba, istoria sau religia. Dacă aceste diferențe sunt suficient de ponderabile și importante în calculul și raționamentul administrativ-teritorial, ele pot fi un catalizator pentru „asimetrie” în aranjamentul juridic și instituțional, care determină organizarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale. Majoritatea statelor sunt formal simetrice. În unele contexte, totuși, asimetria poate fi utilă și fezabilă¹.

În structurile simetrice de administrație publică, autoritatea și responsabilitățile sunt distribuite uniform sau echitabil între diferite niveluri ale administrației publice. Fiecare nivel are aceleași atribuții și puteri, iar deciziile pot fi luate la nivel local, regional sau central într-un mod similar.

Într-o administrație publică simetrică, se urmărește echilibrul și egalitatea în exercitarea autorității. Cu toate acestea, este important să subliniem că simetria perfectă este rar atinsă în practică, iar sistemele administrative pot avea grade variate de asimetrie. Iată câteva elemente care pot contribui la simetria administrației publice:

Echitate în distribuția resurselor. Resursele financiare, umane și materiale sunt distribuite echitabil între diferitele niveluri și unități ale administrației publice;

Echilibru între puteri și responsabilități. Puterile executive, legislative și judiciare sunt

¹ Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems, Melbourne Forum on Constitution-Building, Constitutional Insights nr.3, October 2018, p.1,

echilibrate pentru a preveni concentrarea excesivă de autoritate într-un singur sector;

Descentralizare veritabilă și echitabilă. Autoritatea și responsabilitățile sunt distribuite în mod echitabil între nivelul central și cel local al administrației, permițând o autonomie adecvată la nivelurile inferioare;

Cooperare instituțională. Există o cooperare și coordonare eficientă între sectoarele guvernamentale de administrare ale treburilor publice și instituțiile din cadrul acestui sistem pentru a asigura o guvernare coerentă;

Uniformitate în furnizarea serviciilor publice. Serviciile publice sunt furnizate uniform și la standarde ridicate în toate regiunile sau unitățile administrativ-teritoriale.

Simetria în administrația publică reprezintă un ideal pe care multe sisteme guvernamentale îl urmăresc, dar obținerea unei distribuții perfect echilibrate a puterii și resurselor poate fi dificilă. Cu toate acestea, eforturile de a promova simetria pot contribui la îmbunătățirea guvernării și la asigurarea unui tratament echitabil pentru toți cetățenii. Nu trebuie să excludem, că simetria poate fi mai ușor atinsă, atunci când ne referim la modalitatea de distribuire a puterii și resurselor între nivelurile care constituie nivelurile inferioare ale administrației publice în raport cu nivelul central. De exemplu, raportat la nivelul administrației publice locale din Republica Moldova, exceptând autonomia găgăuză, avem un sistem simetric de guvernare publică cu toate elementele și părțile componente caracteristice unei astfel de distribuiri a puterii publice și a resurselor.

Ce este o guvernare sau o administrație publică asimetrică și care sunt formele ei?

Guvernarea sau administrația publică asimetrică se referă la situația în care există diferențe semnificative între diferitele niveluri sau ramuri ale administrației publice în ceea ce privește puterea, resursele și responsabilitățile. Există diverse forme de administrație publică asimetrică, iar acestea pot varia în funcție de contextul politic, social și economic. Iată câteva forme comune de asimetrie în administrația publică:

1. Asimetrie pe verticală:

Centralizare excesivă. Situația în care puterea și deciziile sunt concentrate într-un singur nivel al administrației publice, de obicei, la nivel central, iar autoritățile locale sau regionale au puțină autonomie;

Descentralizare excesivă. O situație opusă, în care puterea și resursele sunt distribuite în mod inegal între nivelurile central și local al administrației publice, ceea ce poate duce la disparități semnificative în capacitatea de guvernare.

2. Asimetrie pe orizontală:

Diferențele între părțile constituante ale puterii publice. Unele elemente și autorități (reprezentativă și executivă) ale administrației publice pot avea mai multă putere sau influență decât altele. De exemplu, executivul poate domina legislativul sau viceversa.

Diferențe între autorități și instituții. Anumite autorități sau instituții din cadrul aceleiași dimensiuni sectoriale de activitate a guvernului pot avea resurse și puteri mai mari decât altele, creând astfel o asimetrie în interiorul sistemului.

3. Asimetrie teritorială:

Diferențe între regiuni sau unități administrativ-teritoriale. Unele regiuni sau unități administrative pot beneficia de mai multe resurse și autonomie decât altele, ceea ce duce la inegalități în furnizarea de servicii și luarea deciziilor.

4. Asimetrie funcțională:

Diferențe între domenii de competență. Anumite domenii sau sectoare ale administrației publice pot avea mai multă influență sau putere decât altele. De exemplu, sectorul militar sau economic poate avea o influență semnificativă în comparație cu alte sectoare.

Aceste forme de asimetrie pot să apară și să evolueze în funcție de schimbările politice, economice și sociale dintr-o țară sau regiune. Este important să se monitorizeze și să se adreseze aceste asimetrii pentru a asigura o guvernare echitabilă și eficientă.

Guvernarea asimetrică și administrația publică asimetrică se referă la situația în care în cadrul unor state unitare sau federative, cu entități teritoriale autonome sau cu unități administrativ-teritoriale locale de diferite niveluri cu un grad avansat de autonomie în gestionarea afacerilor publice, puterile, responsabilitățile și gradul de autonomie acordate diferitelor regiuni, teritorii sau autorități, nu sunt distribuite uniform sau egal. În schimb, acestea pot varia în funcție de caracteristicile specifice ale fiecărei regiuni sau teritorii, cum ar fi identitatea culturală, lingvistică sau istorică sau din alte raționamente, cum ar fi cel de asigurare a eficienței administrative sau al satisfacției populației în raport cu volumul și calitatea serviciilor publice prestate.

Prin urmare, guvernarea asimetrică recunoaște și răspunde nevoilor diferite ale diferitelor regiuni, teritorii sau autorități în cadrul aceleiași țări. Acest concept contrastează cu guvernarea simetrică, în care toate regiunile sau teritoriile primesc aceleași puteri și niveluri de autonomie.

Iată unele caracteristici ale modelului asimetric de organizare și funcționare a administrației publice:

Diferențe în distribuirea puterii publice: Unitățile administrativ-teritoriale pot avea competențe, funcții administrative sau puteri legislative diferite în funcție de particularitățile lor culturale, lingvistice sau istorice.

Grad de autonomie variabilă: Anumite unități administrativ-teritoriale pot beneficia de un grad mai mare de autonomie în comparație cu altele, putând lua decizii mai independente în anumite domenii de politică publică.

Regim special de preferențe: Unele regiuni pot primi tratament special în termeni de finanțare sau alte beneficii, pentru a compensa nevoile specifice sau pentru a rezolva unele situații care ies dintr-un cadru obișnuit de gestionare a afacerilor publice.

Protecția identității culturale: Guvernarea asimetrică poate fi folosită pentru a proteja și promova identitățile culturale și lingvistice ale anumitor regiuni sau grupuri minoritare.

Gestionarea conflictelor. Prin acordarea unor niveluri diferite de autonomie, guvernarea asimetrică poate fi utilizată pentru a atenua tensiunile sau conflictele din cadrul unei țări.

Structurile asimetrice de administrație publică se referă la organizarea și gestionarea afacerilor publice într-un mod în care puterile, responsabilitățile și resursele sunt distribuite inegal între diferite niveluri de guvern sau unități administrative. Aceste structuri sunt adesea întâlnite în statele federale sau în țările cu o diversitate semnificativă de regiuni sau comunități, iar asimetria poate să apară din mai multe motive. Iată câteva exemple de structuri asimetrice de administrație publică:

- *Federalism asimetric:* Într-un stat federal, diferitele regiuni sau state pot avea

niveluri diferite de autonomie și putere. De exemplu, în Canada, provincia Quebec are mai multe puteri și prerogative decât alte provincii, ceea ce creează o structură asimetrică în cadrul federației;

- *Autonomie regională*: Unele regiuni sau teritorii pot beneficia de o autonomie mai mare în ceea ce privește gestionarea afacerilor lor interne, inclusiv în domeniile fiscale, culturale sau lingvistice. Acest lucru poate fi observat, de exemplu, în Spania, unde Catalonia și Țara Bascilor au niveluri semnificativ mai mari de autonomie decât alte comunități autonome;

- *Structuri de guvern local asimetrice*: În unele țări, orașele sau regiunile urbane pot avea mai multă autonomie decât zonele rurale sau suburbane. Acest lucru se datorează adesea diferențelor în nevoile și resursele acestor comunități;

- *Drepturi și privilegii speciale*: Unele regiuni pot beneficia de drepturi și privilegii speciale în baza istoriei, culturii sau acordurilor politice. Acest lucru poate include drepturi speciale pentru grupurile indigene sau minorități;

- *Asimetrii în finanțarea publică*: Unele regiuni pot primi niveluri diferite de finanțare de la guvernul central, ceea ce poate duce la inegalități în ceea ce privește serviciile publice și infrastructura.

Organizarea administrativ-teritorială și modalitatea de funcționare a administrației publice este, în cele din urmă, un aspect important al guvernării statelor și poate fi adaptată pentru a reflecta și a răspunde nevoilor și realităților politice ale fiecărui stat în parte. *Cazul Republicii Moldova* este un exemplu în acest sens. Autonomia teritorială a Găgăuziei – o unitate teritorială autonomă cu un statut special – parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova, reprezintă exemplul concret al organizării și funcționării pe principii asimetrice a sistemului administrației publice din țara noastră.

De fapt, structura asimetrică de organizare administrativ-teritorială a administrației publice în condițiile statului unitar din Republica Moldova afișează mai multă asimetrie în practică, decât sugerează instituțiile formale și modelele de organizare ale statului.

Descentralizarea efectivă a puterii centrale, eficientizarea relațiilor dintre nivelurile administrative în condițiile guvernării pe mai multe niveluri – constituie premise reale de proliferare a modelului asimetric de organizare a administrației publice în Republica Moldova, având în vedere autoritățile publice locale de ambele niveluri, dar și autonomia teritorială a Găgăuziei. Adoptarea recentă a Legii privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale² vine să creeze condiții reale și concrete pentru o administrație publică asimetrică în Republica Moldova. Transferurile cu destinație generală și specială efectuate către unitățile administrativ-teritoriale amalgamate sau, după caz, către UAT ale căror consilii locale au adoptat decizii privind inițierea sau participarea la procesul de amalgamare voluntară, fac parte din regimul special de stimulente financiare – element caracteristic structurilor asimetrice de administrație publică.

Este, de asemenea, tot mai evident, că experiențele legate de soluțiile asimetrice apar predominant ca soluții pozitive în aranjamentele democratice. Drept dovadă putem invoca experiența și practicile internaționale, care ne oferă exemple concludente de asigu-

² Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems, Melbourne Forum on Constitution-Building, Constitutional Insights nr.3, October 2018, p.1, https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0007/2903695/MF-Constitutional-INSIGHT-03-Asymmetric-Territorial-Arrangements.pdf

rare a unei „armonii,, administrative, indiferent de tipul statului și formele de guvernare. Guvernarea asimetrică poate fi o modalitate de a gestiona diversitatea în cadrul unei țări și de a asigura că nevoile și aspirațiile diferitelor regiuni sunt luate în considerare în procesul de luare a deciziilor.

Structurile asimetrice de administrație publică pot fi benefice în unele cazuri, deoarece permit adaptarea la nevoile și cerințele specifice ale diferitelor regiuni sau comunități. Cu toate acestea, ele pot, de asemenea, crea tensiuni și provocări în ceea ce privește coeziunea națională și distribuția echitabilă a resurselor și puterilor. Aceste riscuri există și în Republica Moldova, create, pe de o parte, de relațiile politice și administrative dintre guvernul central și autonomia găgăuză, de cealaltă parte, de *stimulentele financiare suplimentare*, acordate UAT amalgamate, care vor întări disparitățile dintre nivelurile de dezvoltare locală la scara întregii țări.

Iată de ce, este atât de important de a cunoaște natura relațiilor în cadrul sistemului integrat de administrație publică, a vedea problemele existente în cadrul acestor procese, a determina soluțiile și a lucra împreună la depășirea acestor inadvertențe. În acest context, una din soluțiile optime pentru depășirea problemelor de organizare și funcționare a administrației publice în scopul realizării sarcinii de bază – prestarea serviciilor publice calitative și eficiente, este descentralizarea.

STRATEGIA DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA PENTRU ANII 2023-2030: OPORTUNITĂȚI ȘI IMPEDIMENTE PRIVIND MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

THE STRATEGY OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA FOR THE PERIOD 2023-2030: OPPORTUNITIES AND IMPEDIMENTS REGARDING MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Iurie ȚAP,
doctor în științe administrative

SUMMARY

Under the conditions of the status of a candidate country for the accession to the European Union, the Republic of Moldova must fulfill the conditionalities established by the European Commission, among which is the one regarding the modernization of the public administration. In this sense, the „Public Administration Reform Strategy of the Republic of Moldova for the years 2023-2030” was developed and submitted to public consultations. This „represents a unitary, coherent and comprehensive policy document that describes the vision, purpose, objectives, actions and resources necessary for the process of improvement/transformation of the public administration in the Republic of Moldova. At the same time, the analysis of the Strategy reveals conceptual problems that affect its quality and risk compromising the achievement of the intended objectives. In part, it is about the transversal inconsistency regarding the regulation of the dimensions/components of the Strategy, but also the lack of a coherent vision regarding the reform of the public administration based on the decentralization of power according to the principle of subsidiarity.

Keywords: *central public administration, local public administration, subsidiarity, decentralization, deconcentration, public services, public authorities, public institutions, public function.*

În condițiile statutului de țară-candidată pentru aderarea la Uniunea Europeană, Republica Moldova trebuie să realizeze condiționalitățile stabilite de Comisia Europeană printre care se regăsește și cea privind „creșterea capacității de a realiza reformele și de a oferi servicii publice de calitate, inclusiv prin intensificarea implementării reformei administrației publice; evaluarea și actualizarea strategiei de reformă a administrației publice”. În acest sens, a fost elaborat și aprobat documentul de politici „Strategia de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030” (SRAP) [10].

Conform Strategiei, aceasta „reprezintă un document de politici unitar, coerent și cuprinzător care descrie viziunea, scopul, obiectivele, acțiunile și resursele necesare procesului de perfecționare/transformare al administrației publice din Republica Moldova la nivel central și local pentru anii 2023-2030, în vederea aderării la Uniunea Europeană spre sfârșitul acestei perioade”. Documentul de politici are la bază informații ce derivă din Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, Raportul de evaluare ex-post al Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018, Evaluarea finală (ex-post) a Strategiei Naționale de Descentralizare 2012-2018, dar și alte materiale relevante domeniului.

Strategia cuprinde cinci dimensiuni de bază ale domeniului vizat:

- Managementul Funcției Publice și Funcționarilor Publici;
- Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale;
- Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice;
- Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice;
- Administrația Publică Locală.

În prima parte a Strategiei este analizată starea existentă de lucruri pe fiecare dintre cele cinci dimensiuni și, respectiv, sunt identificate problemele principale. Urmare analizei realizate a fost formulată viziunea, definite principiile și scopul. Inter alia, vom exprima rezerve privind formularea și descrierea principiilor. Astfel, în cazul principiului invocat „Stat de Drept” știința administrației definește principiul legalității. Cu referire la „Responsabilitate”, acest principiu trebuie tratat din perspectiva reprezentativității, autoritățile publice reprezentând cetățenii și fiind responsabile față de aceștia. În acest sens, formula descrisă în Strategie este inadecvată. Noțiunile „Descentralizare” și „Subsidiaritate” sunt tratate aparte, or, descentralizarea puterii este una dintre dimensiunile transunerii principiului subsidiarității. În aceeași ordine de idei, tratarea principiului „Autonomie Locală” contravine prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Carta definește autonomia ca „dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale...” care activează „sub propria lor răspundere” și că „Acest drept este exercitat de consilii, sau adunări... și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor” [2, p.2].

Partea a doua a Strategiei „Obiective și Direcții Prioritare”, cuprinde obiectivele generale ale fiecărei dimensiuni, direcțiile prioritare cu indicatori de performanță și, respectiv, activitățile de rigoare.

Compartimentul *Managementul Funcției Publice și Funcționarilor Publici* include Direcții Prioritare și Activități ce trebuie să asigure atingerea Obiectivului general, fiind prevăzut „crearea unui sistem al funcției publice și al funcționarilor publici integru și competent, care să gestioneze cu eficiență și echitabil servicii publice de calitate și accesibile prin profesionalizare și stabilitate, susținute de un sistem profesionist /meritocratic, transparent și motivațional de management al resurselor umane”.

Din perspectiva doctrinară și a rigorilor teoretice privind locul și rolul colectivităților descentralizate/autorităților publice ale acestora ca element independent în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, parte integrantă a puterii executive, care participă la guvernare în nume propriu [13, p. 72], la compartimentul Managementul Funcției Publice și Funcționarilor Publici, Direcția Prioritară 1 ar fi logic să se regăsească Activitatea „Elaborarea legislației speciale privind condițiile de angajare ale personalului din

administrația publică locală/funcționarilor municipali”.

Compartimentul „Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale” are drept obiectiv general „Un sistem instituțional flexibil și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute până acum, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice, instituții de implementare (agenții publice)”.

Vom exprima anumite rezerve cu privire la formularea utilizată privind „delimitarea clară a rolurilor între instituțiile de fundamentare a politicilor publice, instituții de implementare (agenții publice)”. Or, „sistemele moderne de administrație publică se bazează pe o distincție clară dintre diversele instituții dintr-un sector dat de elaborare a politicilor, acestora le sunt asociate diverse sisteme de stabilire a responsabilităților: ...instituții de elaborare a politicilor; organisme de reglementare și autorizare; organisme de supervizare; inspectorate; instituții furnizoare de servicii; instituții tutelate” [14, p.45]. În acest context, vom opta pentru formula „delimitarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor, funcțiile de reglementare și control și funcțiile de prestare a serviciilor”, ceea ce corespunde prevederilor invocate anterior. În aceeași ordine de idei, ar urma să fie făcute clarificările de rigoare privind stabilirea obiectivului „delimitarea clară a rolurilor între instituții de fundamentare a politicilor publice, instituții de implementare (agenții publice)”, respectiv, Direcția Prioritară 1 „diferențele dintre autoritate publică și instituție publică de implementare”, care, ar presupune, în condițiile Activității 1.3, „modificarea dispozițiilor din lege, în partea referitoare la dreptul instituțiilor publice de a îndeplini funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică – pentru a corespunde, de fapt, în ceea ce privește competențele unor instituții publice centrale”. De altfel, prevederile respective contravin celor prevăzute la Activitatea 1.3 (Managementul Funcției Publice și Funcționarilor Publici) și care stipulează expres: „Delimitarea clară a funcției care implică exercitarea prerogativei de putere publică și a posturilor care pot fi ocupate pe bază de contract individual de muncă, precum și condițiile de transformare a unor posturi contractuale în funcții publice, inclusiv ca parte a transformării unor instituții publice în autorități publice”. Și mai mult. O atare abordare a problemei date vine în contradicție cu prevederile constituționale, art. 107 (2) care stabilește: „În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative” [4].

În esență, este vorba despre clarificarea statutului autorităților publice administrative și instituțiilor publice, problemă crucială din perspectiva prerogativelor de putere publică. De altfel, starea „de fapt”, stabilită prin reformele din anii 2017-2018 și invocată în Strategie, a fost una abuzivă, or, atunci, în pofida prevederilor Legii 98/2012, au fost atribuite funcții administrative unor instituții publice (exemplu - Agenția Servicii Publice). Vom remarca și faptul că invocarea în Strategie a necesității aducerii Legii 98/2012 în corespundere cu „prevederile din art.4 din Legea 136/2017 cu privire la Guvern, care este ultimul act normativ aprobat ce conține o listă a domeniilor de activitate ale Guvernului – domenii în care pot fi constituite instituții publice” este tratată eronat. Or, articolul respectiv doar definește domeniile de activitate ale Guvernului. Totodată,

Constituția, prin articolul citat mai sus, stabilește clar „și alte autorități administrative” [7; 8; 4].

În aceeași ordine de idei, cu referire la Codul administrativ, vom reitiera problema ce trebuie soluționată adecvat, fiind vorba despre delimitarea clară și coerentă privind statutul autorităților publice administrative și cel al instituțiilor publice. Pentru conformitate: „(1) Prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ” [3].

Astfel, prevederile Strategiei la Direcția Prioritară 1, Activitatea 1.3 trebuie regândite în conformitate cu postulatele doctrinare, dar și prevederile legislației relevante. În același context, problema serviciilor administrative trebuie tratată distinct în cadrul Legii nr. 234 din 23-12-2021 cu privire la serviciile publice (Articolul 2. Noțiuni principale) [9].

Compartimentul 3, Sistemul de Planificare Strategică și Elaborare a Politicilor Publice are Obiectivul General „Sistemul de fundamentare și implementare a politicilor publice pe bază de dovezi va fi generalizat, consolidat și va funcționa eficient, prin: coordonarea cu procesul de transpunere și implementare a acquis-ului UE, integrarea intereselor grupurilor celor mai defavorizate, îmbunătățirea coordonării și planificării strategice a politicilor în raport de toate resursele financiare disponibile (interne și externe) și creșterea semnificativă a capacității de monitorizare și evaluare”. Potrivit Strategiei „Implementarea acestui obiectiv va asigura consolidarea sistemului național integrat de politici publice... Procesul decizional va fi bazat pe dovezi, transparentizat și va fi organizat mai aproape de oameni, asigurându-se coerența și predictibilitatea acestuia”.

Compartimentul „Debirocratizare și Dezvoltarea Serviciilor Electronice”, prin Obiectivul general presupune: „Până la finalul anului 2030, Republica Moldova va avea o administrație publică eficientă, care dispune de practici democratice și oferă servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri într-un mod transparent și eficient prin utilizarea tehnologiilor moderne și a serviciilor inovatoare care să respecte cerințele integrării europene printr-un proces administrativ imparțial, profesionist și responsabil”. În esență, este vorba despre transpunerea obiectivului privind modernizarea serviciilor publice, așa cum prevede art. 22 (b) al Acordului de Asociere [1, p. 42].

În acest sens, direcțiile prioritare prevăd, la general, activități multidimensionale și indicatori de performanță relevanți. Totodată, vom exprima anumite rezerve. Astfel, la Activitatea 3.2, în cazul delegării serviciilor publice ale statului este vorba despre principiul deconcentrării și nu de cel al descentralizării. În aceeași ordine de idei, Activitatea 3.3 este formulată confuz, fără a se clarifica statutul și locul CUPS-urilor în sistemul administrativ. Este de menționat și faptul că formula dată contravine prevederilor Legii serviciilor publice (234/2021) care prevede expres: „centru unificat de prestare a serviciilor publice (centru unificat) – modalitate de prestare a serviciilor publice prin intermediul ghișei unice, prin care segmentul de prima linie (front-office) de prestare a serviciilor publice este preluat de către o entitate terță (autoritate a administrației publice locale sau misiune diplomatică/oficiu consular) pentru asigurarea completării,

transmiterii de către beneficiarul de servicii publice a cererilor de prestare a serviciilor publice și/sau obținerii rezultatelor prestării acestora, prestatorului de servicii publice revenindu-i sarcina examinării cererilor și producerii rezultatului prestării serviciilor publice (back-Office)” [9]. În același timp, din perspectiva doctrinară, descentralizarea cere deconcentrarea adecvată a serviciilor publice ale statului, inclusiv prin utilizarea platformei administrațiilor locale ca ghișeu-unic pentru furnizarea serviciilor statului și celor municipale, aceasta fiind și o modalitate de facilitare a descentralizării (componentei privind reforma administrativ-teritorială) [12, p.109].

Compartimentul „Administrația Publică Locală” are stabilit Obiectivul general „Capacitatea administrației publice locale de a furniza într-un mod echitabil servicii publice adecvate și accesibile populației va crește, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a unor politici eficiente de dezvoltare economică și socială locală, luând în considerare pe deplin interesele grupurilor vulnerabile, astfel încât Republica Moldova să atingă standardele care să-i permită aderarea la UE”.

Direcția Prioritară 1 prevede creșterea capacității instituționale prin implementarea „pe perioada 2023-2026 a unui proces coerent și bine organizat de amalgamare voluntară la nivelul 1 al administrației publice locale”. Se propune Modelul de amalgamare care este unul „strict indicativ”, iar „versiunea finală a modului de implementare... va fi stabilit prin legislația primară și secundară... pe baza principiilor și criteriilor stabilite de prezenta strategie”.

În contextul Modelului propus vom exprima dezacordul privind anumite criterii de principiu. La „Model de amalgamare voluntară la nivelul 1” pragul de distanță este exagerat, or, majoritatea UAT-urilor de astăzi se află la distanța de 20-25 de km de orașele-reședință de raion. Totodată, stabilirea unui prag de 10-12 km ar asigura condițiile stabilite privind numărul de locuitori, fiind mai aproape de experiența reformei dintre anii 1999-2003. La „Decizie” formula propusă „prin intermediul deciziei consiliilor locale” este în discordanță cu principiile administrației publice locale, fiind vorba despre principiul „consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” (Constituția, art. 109). Totodată, Carta Europeană a Autonomiei Locale, prin Articolul 5 prevede expres: „Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauza trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite”. În acest context, urmează să se acționeze în spiritul conceptului de democrație locală, selectându-se unul dintre instrumentele adecvate – referendumul local, adunarea cetățenilor sau adunarea reprezentanților cetățenilor.

Cu referire la „Democrație și reprezentare”, din perspectiva principiului reprezentativității, se impune modificarea sistemului electoral. Astfel, trecerea la alegerea aleșilor locali pe circumscripții electorale ar asigura o mai bună reprezentare a cetățenilor (inclusiv a tuturor localităților din componența unităților administrativ-teritoriale), dar și ar contribui la responsabilizarea acestora, inclusiv prin posibilitatea revocării aleșilor locali. În aceeași ordine de idei, s-ar crea condiții pentru o implicare mai largă a cetățenilor în procesul administrării treburilor publice locale, dar și ar facilita creșterea independenței autorităților administrației publice locale de factorul politic.

La „Design funcțional”, pornind de la locul și rolul colectivităților descentralizate/

autorităților publice ale acestora în sistemul politic și cel administrativ ale statului urmează să fie stabilite competențele proprii ale acestora, inclusiv prin delimitarea lor în obligatorii și facultative [13, p.134]. Din perspectiva intereselor specifice locale, ca element declanșator al descentralizării, trebuie reconceptualizată Legea 1402/2002 privind serviciile publice de gospodărie comună, fiind vorba despre utilitățile publice care urmează să se regăsească în lista celor obligatorii.

Din perspectiva principiului proporționalității educația, fiind o competență partajată, poate fi temporar resubordonată, iar ulterior partajată cu nivelul regional. Respectiv, și în cazul asistenței sociale specializate se va proceda la fel, iar asistența socială comunitară, după natura acesteia, revine nivelului întâi. În dezacord cu formularea din Strategie vom reitera natura serviciilor publice de educație și sănătate ca fiind de interes național, respectiv, nu putem vorbi despre „descentralizarea serviciului”.

În aceeași ordine de idei, competențele nivelului întâi trebuie să fie redactate adecvat (ex. - planificarea urbană și teritorială în urbanism și amenajarea teritoriului, conform legislației sectoriale, altele clarificate după natura lor (organizarea serviciilor teritoriale de salvatori și pompieri – competența dată este a APC și trebuie reglementată coerent, ea poate fi una delegată, în condițiile respective). Totodată, atribuirea competențelor fără a se ține cont de amploarea sarcinilor și resurselor disponibile contravine esenței descentralizării. În același timp, urmează să se ia în considerare responsabilitatea autorităților publice pentru prejudiciile cauzate (Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică) [4].

În altă ordine de idei, din perspectiva „intereselor specifice locale”, condiție de bază a descentralizării (teritoriale), este necesar să fie prevăzute serviciile ce țin de salubritate, deszăpezire, dar și privind canalizarea și evacuarea apelor pluviale. În condițiile penuriei financiare trebuie să fie prevăzute competențele ce ar acoperi serviciile vitale. Inter alia, fiind vorba despre apă și sanitație, salubritatea localităților și gestionarea deșeurilor menajere, deservirea spațiilor verzi și cimitirelor, deszăpezirea și evacuarea apelor pluviale, altele.

Funcțiile partajate și cele delegate trebuie definite separat, or, cele partajate sunt de competența consiliului și primarului, iar cele delegate sunt doar ale primarului ca reprezentat al statului pe plan local. În acest sens, legislația relevantă trebuie să reglementeze clar și coerent acest lucru, inclusiv finanțarea competențelor delegate (exemplul Poloniei, unde este prevăzută cota de 5 la sută din bugetele locale) [13, p. 108].

La „Design instituțional/structura organizatorică” urmează să fie respectate prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale care presupun următoarele „Fără a prejudicia dispozițiile generale create de lege, colectivitățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne cu care ele înțeleg să se doteze, în vederea adaptării lor la nevoile lor specifice și cu scopul de a permite o gestiune eficace” [2, p. 4].

Eficiența procesului de amalgamare voluntară este pusă la îndoială de viziunea incoerentă descrisă în Strategie. Astfel, în condițiile UAT-urilor neamalgamate, se presupune aplicarea „descentralizării asimetrice”, fiind prevăzute diferite modele (p. 221). O atare abordare este în discordanță cu „regulile specifice procesului de consolidare a capacității Administrației Publice Locale și continuării procesului de descentralizare”, stipulate la p. 217, lit. h). Și mai mult, este în contradicție cu principiul reprezentativității, derivat

din cel al suveranității naționale, respectiv, responsabilității autorităților locale față de alegători.

Activitatea 1.4 prevede „Creșterea eficienței în furnizarea serviciilor publice delegate din domeniul sănătății, asistenței sociale și educației prin crearea de servicii descentralizate..., pe structura actualelor regiuni de dezvoltare și transferul către aceste noi structuri a funcțiilor actuale îndeplinite în aceste domenii de către consiliile raionale”. Ideea este cât de cât clară, dar în ceea ce privește mecanismul descris rămân foarte multe ambiguități. Astfel, se prevede crearea serviciilor deconcentrate ale ministerelor la nivel regional și „puncte de lucru/sub-servicii” la nivelul raioanelor, fără a se specifica clar statutul lor, în condițiile când acestea vor avea sarcina de a „optimiza serviciile preluate”. Totodată, în lipsa unei structuri de implementare (agenții), am putea deduce faptul că ministerul este autoritatea care va asigura managementul direct, ceea ce contravine Obiectivului general la compartimentul „Cadrul instituțional al Administrației publice Centrale”. În altă ordine de idei, este ambiguă prevederea potrivit căreia „unele, sau toate aceste servicii, vor fi transferate la nivelul administrației publice locale cel mai capabil să le furnizeze în mod eficient și accesibil”. Or, doctrinar, dar și din perspectiva experiențelor avansate este rațional/eficient ca serviciile de sănătate, educație și cele privind asistența socială specializată să fie partajate cu nivelul regional. De altfel, așa cum presupune Strategia la APL 2 (Funcții proprii-Funcții partajate –delegate). Vom preciza și faptul că reforma administrației publice în baza descentralizării puterii presupune delimitarea clară și coerentă a responsabilităților și resurselor între puterea centrală și colectivitățile descentralizate (regionale și locale). În aceeași ordine de idei, trebuie să fie delimitat clar statutul ulterior al serviciilor deconcentrate, or, în cazul partajării serviciilor competențele trebuie să fie depline și întregi. Adică, serviciilor deconcentrate trebuie să le revină funcțiile de control, iar furnizarea acestora va reveni regiunilor administrative/structurilor specializate ale acestora.

În contextul Activității 1.4 vom exprima rezerve privind reușita procesului de amalgamare voluntară, or, în practica administrativă nu avem exemple de reușită, impedimentele fiind bine cunoscute (dispersarea viziunilor partidelor politice și transpunerea confruntărilor pe plan local, împotrivirea elitei locale, reticența populației față de schimbări, altele), factori ce persistă și la noi. În acest sens, coroborat cu Activitatea 1.5 trebuie să se ia în considerare elaborarea unei viziuni coerente privind descentralizarea puterii în condițiile subsidiarității prin crearea colectivităților descentralizate (UAT 1) puternice și responsabile, respectiv celor regionale - conforme criteriilor de statistică teritorială UE NUTS [13, p. 139-151].

Privitor la designul propus la 1.5, altfel spus, cum ar trebui să fie: trei regiuni administrative (Nord, Centru, Sud), municipiul Chișinău, al cărui statut trebuie revăzut, or, actualul este unul confuz, dar și nu corespunde aspirațiilor moderne, respectiv, UTA Găgăuzia, statutul căreia este unul politic și nu administrativ, dar și Unitatea Teritorială Nistru, în condițiile specificate în Strategie.

La capitolul Funcții Partajate-Delegate (APL 2) lista propusă trebuie redactată esențial, luându-se în considerare natura acestora, or, cele de control și supraveghere trebuie să revină organelor deconcentrate ale statului.

Activitățile prevăzute la Direcția Prioritară 2 au drept scop asigurarea resurselor ne-

cesare autorităților APL pentru realizarea competențelor atribuite prin lege. În acest context, vom exprima opinia privind insuficiența acestora. Astfel, chiar dacă activitățile propuse vor fi realizate în volum deplin, în special privind introducerea impozitului/taxei pe autovehicule, veniturile proprii vor crește, dar nu vor fi suficiente pentru consolidarea capacităților autorităților APL în vederea asigurării serviciilor de bază, ceea ce poate compromite procesul de reformă. În acest sens, de rând cu măsurile propuse, ar fi necesar să fie crescute cotele orașelor din IVPF până la 50 la sută, respectiv, realocarea acestor venituri la locul de trai al contribuabililor. La prima etapă veniturile proprii ale bugetelor locale ar trebui asigurate cel puțin la nivel de 33-35 la sută, iar în următorii patru ani de crescut sub 50 la sută, astfel încât să fie un stimulator real al procesului descentralizării, în parte a celui de amalgamare voluntară [13, p.137].

Totodată, cu referire la Direcția Prioritară 2, vom atenționa la formularea sintagmei/criteriilor „...inclusiv prin finanțare ținută a investițiilor pe baza unor priorități stabilite central”, or, această abordare contravine principiului autonomiei locale. Pentru conformitate: „Subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cat posibil, sa nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență” (Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 7). Or, scopul descentralizării puterii presupune crearea autorităților publice locale responsabile, independente din punct de vedere politic, administrativ și financiar [13, p.155].

Consolidarea democrației locale și responsabilizarea cetățenilor pentru gestionarea intereselor colectivităților descentralizate sunt consacrate activitățile prevăzute la Direcția Prioritară 3. De rând cu măsurile prevăzute la Activitatea 3.3, realizarea desideratului implicării cetățenilor în procesul decizional trebuie abordat sistemic. În acest sens, trebuie să fie reglementate adecvat instrumentele specifice cum ar fi referendumul local, adunările cetățenilor/reprezentanților acestora, altele. În aceste scopuri trebuie amendat Codul electoral, dar și reconceptualizată Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), care să conțină un mecanism real prin realizarea principiului constituțional privind „consultarea cetățenilor în proleme locale de interes deosebit” (Legea 436/2003 este depășită și de fapt nu se aplică, iar majoritatea unităților administrative-teritoriale de nivelul întâi nu au Statutul ca document de bază s-au acestea sunt mai mult decât formale). Statutele colectivităților locale (UAT 1) trebuie să conțină acea „listă de domenii”, de fapt, ar fi problemele de interes deosebit care să fie obligatoriu consultate prin referendum local sau adunări ale cetățenilor. Vom atenționa privind rolul crucial al acestui instrument pentru consolidarea democrației și autonomiei locale, or, prevederile din Strategie sunt în contradicție cu esența autonomiei locale, dar și contravin celor din Constituție (art. 109). La Activitatea 3.5, Privind asigurarea caracterului reprezentativ al democrației locale, este necesar ca viceprimarii, care, de altfel, au în responsabilitate anumite atribuții delegate acestora de primar, iar în unele cazuri pot exercita interimatul funcției de primar, să fie numiți din rândul aleșilor locali. Totodată, consolidarea poziției primarului poate fi realizată prin stabilirea dreptului acestuia de a numi viceprimarii, reiterând ideea că viceprimarii îl reprezintă și lor le sunt delegate unele dintre atribuțiile primarului. Vom argumenta și din perspectiva funcției de primar ales direct de cetățeni, pe care acesta îi reprezintă, dar și are obligativitatea realizării platformei electorale.

Mecanismul de coordonare, monitorizare și raportare al Strategiei presupune trei niveluri de coordonare: nivelul politic – Comitetul Interministerial de Planificare Strategică (CIPS); nivelul profesional – Secretariatul pentru implementarea Strategiei de Reformă în Administrația Publică (Secretariatul SRAP); nivel operațional – Echipa SRAP din Cancelaria de Stat și persoanele de contact din instituții (Echipa SRAP).

Respectiv sunt prevăzute mecanisme și instrumente de monitorizare, evaluare și raportare, dar și prevăzute resursele necesare în acest sens.

Aparent, cadrul instituțional pentru implementarea SRAP este unul consistent, are prevăzute instrumentele și mecanismele necesare. Totodată, vom exprima necesitatea unui lider/manager cu statut înalt în garnitura guvernamentală, care să aibă și girul/împuterniciri din partea prim-ministrului, spre exemplu un viceprim-ministru, ceea ce iar permite să asigure coordonările necesare. Este și una dintre lecțiile privind descentralizarea puterii în mai multe state est-europene, în parte exemplul Poloniei [11, p. 195].

În contextul reformei abordate, urmează să fie respectate postulatele doctrinare privind organizarea administrației publice în condițiile subsidiarității. Or, descentralizarea puterii cere deconcentrarea adecvată a serviciilor publice ale statului prin transferul către acestea a puterii de decizie privind administrarea treburilor publice ale statului și raporturile statului cu colectivitățile descentralizate. În acest sens, ar urma să fie instituite circumscripțiile administrative și a instituției prefectului/prefecturii care să fie abilitat cu prerogativele de conducere, coordonare și control al serviciilor deconcentrate. O atare abordare rezultă și din prevederile expuse în compartimentul „Cadrul instituțional al Administrației Publice Centrale”, Direcția Prioritară 1, Activitatea 1.1 și, respectiv în compartimentul „Administrația Publică Locală”, Direcția Prioritară 1, Activitatea 1.3. Inter alia, este și experiența României, Franței, state din experiența cărora a fost inspirat sistemul administrativ al Republicii Moldova, dar și experiențele de succes privind descentralizarea statului/puterii, așa cum este exemplul Poloniei.

În concluzie vom evidenția problemele conceptuale ce afectează calitatea Strategiei și riscă să compromită atingerea obiectivelor scontate.

1. Incoerența transversală privind reglementarea dimensiunilor/componentelor Strategiei de Reforma a Administrației Publice (funcției publice/cadrului instituțional al administrației publice centrale/serviciilor deconcentrate/statutul CUPS-urilor, modelului propus de reorganizare a unor servicii publice).

2. Lipsa unei viziuni coerente privind descentralizarea puterii (inconsecvență în transpunerea autonomiei și democrației locale, neglijarea liniilor directe ale descentralizării, în parte privind deconcentrarea adecvată a serviciilor publice ale statului – crearea circumscripțiilor administrative și a instituției prefectului). Neglijarea postulatelor doctrinare, a rigorilor teoretice și practicilor administrative avansate privind descentralizarea puterii/statului.

3. În condițiile reformei de mare anvergură a sistemului administrativ și oportunității politicilor de dezvoltare regională, aceste domenii conexe sunt abordate separat/de structuri diferite. Atingerea obiectivelor trasate ar putea fi facilitată de o structură comună de administrare a acestora sau, cel puțin, pentru realizarea reformei să fie desemnat un viceprim-ministru, coordonator al Mecanismul de coordonare, monitorizare și raportare a Strategiei de Reformă a Administrației Publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de alta parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 185-189.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, din 15.10.1985. În: „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14, p. 14.
3. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 309-320 (466).
4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.
5. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 14-17 (49).
6. Lege privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 244-247 (972).
7. Legea nr.98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 160-164 (537)
8. Legea cu privire la Guvern nr.136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 252 (412)
9. Legea cu privire la serviciile publice nr. 234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 34-38 (34)
10. Strategia de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030. Disponibil:
11. KULESZA M. Metode și tehnici de management al reformelor în țările ECE: experiența poloneză. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004, p. 179-202. ISBN 9975-63-236-x
12. ȚAP Iu. Deconcentrarea serviciilor statului – premisă de modernizare a prestării serviciilor și facilitare a descentralizării puterii. În: Revista de Filosofie și Științe Politice, 2020, nr. 2, p.104-110. ISSN 1857-2294
13. ȚAP Iu. Administrația publică din Republica Moldova în contextul descentralizării: tz. de doct. în științe administrative. Chișinău, 2022, 173 p.
14. VERHEIJEN A.J. G. Înlăturarea obstacolelor din calea unei descentralizări eficiente: reflecții asupra rolului autorităților centrale ale statului. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004, p. 43-50. ISBN 9975-63-236-x

INNOVATIONS IN THE CIVIL SERVICE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

Rajab RAHIMLI

*Associate Professor, Doctor of Philosophy in Political Sciences
Academy of Public Administration under the President
of the Republic of Azerbaijan
Head of the Department of Civil Service and Personnel Policy
email: rehimli@yahoo.com*

SUMMARY

Following the Republic of Azerbaijan's independence, changes were made to national state building in line with state administration systems recognized in the modern world, and the old Soviet state apparatus that had ruled the nation for 70 years was replaced with an independent state administration apparatus of Azerbaijan. In addition to the establishment of the country's public administration system, reforms in other facets of life there also started. These changes affected the administrative and socioeconomic management systems. In addition to the necessity of implementing state construction, the execution of administrative reforms and, in particular, the implementation of changes in the civil service, was influenced by worldwide trends.

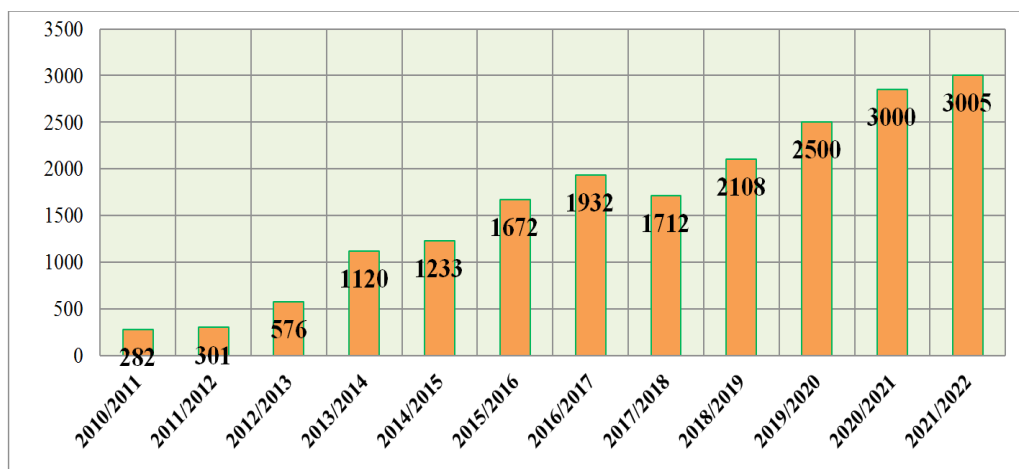
Keywords: *Azerbaijan public administration system, reforms in public administration, civil service, innovations in civil service, training of civil servants, talent management, good governance.*

One of the key institutions of state administration in Azerbaijan, the civil service system, was formed and developed from the country's early years of independence. Reforms were then carried out in the direction of a modern state building, the legislative base was strengthened, and phased measures were put into place. As a result, the "Constitutional Act on State Independence" [1] passed on October 18, 1991 and the Constitution passed in 1995 created the fundamentals of our nation's state system and government. The ability to participate in governmental management was granted to citizens by Article 55 of the Constitution, which they might exercise either directly or through representatives [2]. The Republic of Azerbaijan's citizens have the option of serving in government organizations, according to that article. Government employees are chosen from among Republic of Azerbaijan residents. In accordance with the law, foreigners and stateless people may be accepted to the civil service. The legislative, executive, and judicial branches of state government were also established under the constitution. Azerbaijan was approved as a member of the Council of Europe's European Commission on Democracy (Venice Commission) at its meeting on March 17–18, 1996. In June 1996, the PACE Bureau decided to grant Azerbaijan the status of "special invited guest" in recognition of the

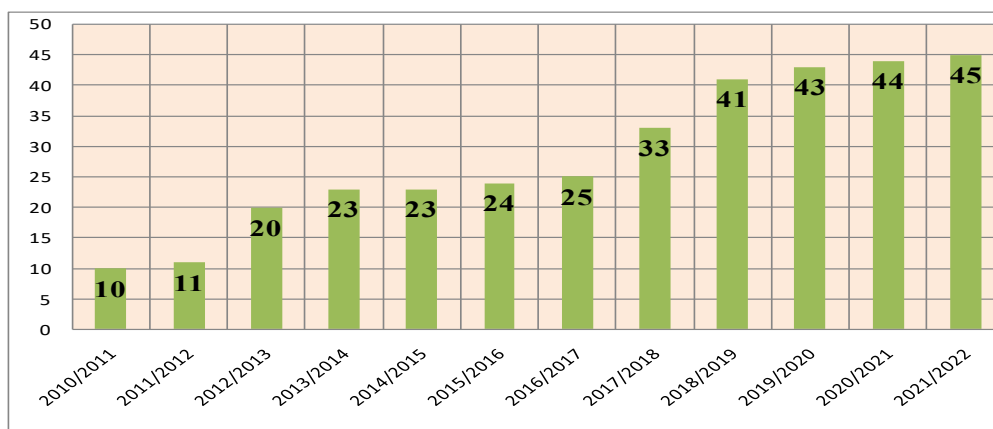
nation's efforts to establish a democratic state. Resolution (96) No. 32, which calls for stepping up talks with the Azerbaijani government and assistance in the form of cooperation initiatives to hasten the country's transition to democracy, was adopted on September 11 at the 573rd meeting of the Council of Ministers of the Council of Europe. In Azerbaijan, the death penalty was banned in 1993 and completely eliminated in 1998. One of the key elements that made sure Azerbaijan's integration into Europe was the abolishment of the death penalty and the humanization of the correctional system. The Legal Reforms Commission was established on December 29, 1996, which marked the next development in the Azerbaijani state administration structure. This Commission significantly altered the legal system's philosophical underpinnings that were inherited from the Soviet Union and established the goals of the earliest legal reforms to be undertaken [8, p.136]. The Constitutional Court was initially created in the Republic in 1998. The "State Program for the Protection of Human Rights" received approval and has begun to be put into practice. The adoption of the municipal law and the creation of the municipal institution were novel events in the evolution of Azerbaijan's statehood. Milli Majlis (Parliament) elected an Ombudsman for human rights on July 2, 2002. Additionally crucial were the Republic of Azerbaijan's ratification of international treaties and the local legal code's alignment with international norms.

High caliber administrative staff was required for the governmental apparatus to run well throughout the nation. The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan was created on January 3, 1999, with the aim of training individuals in the field of public administration in accordance with contemporary standards [3]. The Republic of Azerbaijan's civil officials needed to be trained and furthered their education, and this educational institution, which was established for the first time in the nation under the President, was tasked with addressing these pressing challenges. The creation of proposals for the state personnel policy; the analysis and dissemination of public administration information; the formulation of suggestions for the growth and legal protection of public administration; offering public employees in positions of authority and reserve personnel of the public service training and additional education; International projects and programs for the training and continuing education of civil officials receive scientific and organizational support. With the introduction of innovative teaching technologies at the Academy of Public Administration, more than 3,000 civil officials are currently retrained each year by top foreign experts and national scientists in a variety of subjects and at various levels of higher education.

Scheme 1: The number of students enrolled in the professional development program and training at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan's Institute "Increasing the qualifications of leading public administration personnel". [10, p.80]



Scheme 2 shows how many training sessions, programs, and modules are offered at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan. [10, p.80]



The Law of the Republic of Azerbaijan "On Civil Service" was adopted on July 21, 2000 in order to establish a unified state policy in the area of Azerbaijan's civil service, as well as to specify the major tenets of personnel policy in this area, as well as the role of civil servants in society and their rights and responsibilities. The law also governed the government's interactions with employees in the Azerbaijani civil service as well as matters pertaining to the employees' legal standing. [7]

Working on the creation of a single information center that contained data on the management staff and civil servants of the Presidential Administration of the Republic of Azerbaijan and 12 ministries, the reforms in the area of civil service that were begun in 2003 were carried out within the framework of the TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) program of the European Union. The proj-

ect included creating a plan for putting the Republic of Azerbaijan's "On Civil Service" Law into action, establishing the functions of the Civil Service Management Council, creating a centralized system for collecting information about civil servants, and creating a plan for reforming public administration [9, p.45].

The State Examination Center was created by the President of the Republic of Azerbaijan's Decree of April 11, 2016, to implement student admission to higher and secondary educational institutions, as well as to select personnel for the civil service in Azerbaijan. The State Examination Center organizes the centralized admission of citizens to the civil service on the basis of competition and transparency, offers personnel training in the relevant area, and evaluates the performance of civil servants in their roles as employees. It also participates in the development of a unified state policy in the field of civil service and other personnel issues [4].

The State Agency for Service to Citizens and Social Innovations under the President and the "ASAN service" center were established on July 13, 2012, with the goals of modernizing the civil service, increasing transparency, and establishing a new style of operation, improving the implementation of public services provided to citizens, reducing additional costs and time lost by citizens, adhering to ethical standards and behaving politely toward them, and further enhancing public trust in government. In "ASAN service" centers, residents can access almost 300 state services. There are currently 25 "ASAN service" Centers in Azerbaijan, and 98–100% of the people there are satisfied with the services.

The innovations put into place in the Azerbaijani civil service were influenced by a number of State Programs adopted with the goals of enhancing the public administration system, guaranteeing the balanced and sustainable growth of the nation's economy, and fostering an organic connection and mutual understanding between the current, medium, and long-term periods of socio-economic development. As a result, the "Azerbaijan 2020: a vision of the future" Development Concept from 2012, the "Strategic roadmap for the perspective of the national economy of the Republic of Azerbaijan" from 2016, and the "Strategies on the development of civil service in the Republic of Azerbaijan in 2019-2025" from 2018 all defined measures for the gradual development of the civil service system. The development of state body personnel potential, the creation of a corps of civil servants distinguished by knowledge, skills, and positive character traits based on high moral and ethical values, and the improvement of efficiency in the operations of state bodies were all put forward as priority issues in the strategies. Additionally, the strategy called for the adoption of models for progressive motivation (incentives), competence (competency), and rotation of civil officials, as well as personnel policy [6].

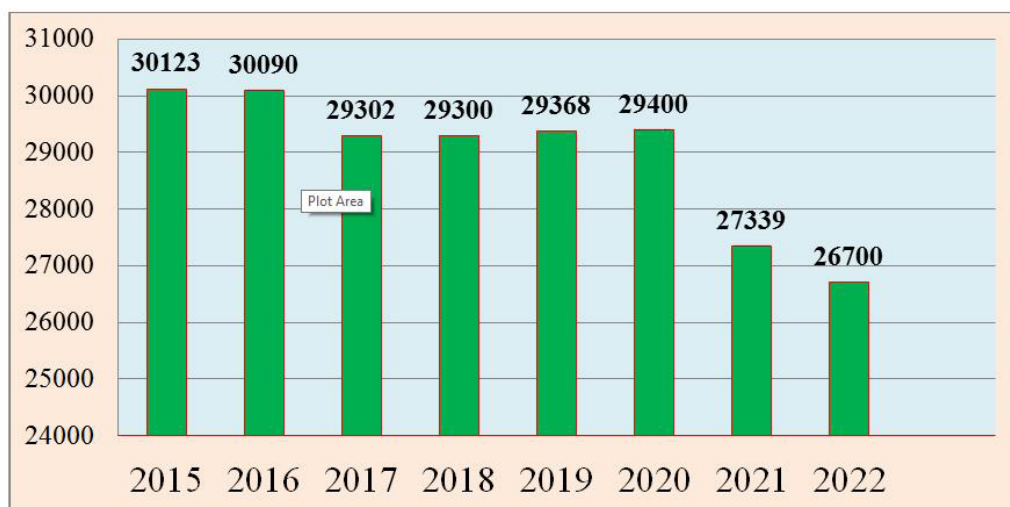
The Azerbaijani civil service system is changing to the "Talent Management" model, which combines performance management, competency management, and learning and development, in order to draw talent to the organization, recognize it, and manage it. In addition, it establishes the framework for good governance.

The "Rise" competition was launched on July 26, 2019, with the goal of attracting talents to the Azerbaijani civil service, identifying them, and building the nation's managerial personnel reserve bank. A multi-level comprehensive evaluation of candidates

is conducted in the competition based on the principles of objectivity, transparency, equality of opportunity, and the rejection of conflicts of interest, and the winners are added to a special personnel reserve bank as reserve personnel [11, p.93]. Although it is debatable whether or not leaders are born or developed (Van Wart, 2003), this competition will enable leaders to make up the majority of the workforce in public administration in the future [12, p.13].

The adoption of ICT in Azerbaijan's civil service system, the decline in official-citizen interactions, and the accessibility of public services via mobile platforms have all created the conditions for the country to reduce its army of civil servants, resulting in savings to the state budget. The Azerbaijan State Statistics Committee estimates that there are 26,700 civil servants in the country in 2022, an 8% decline over the previous seven years.

Scheme 3. The total number of government employees in Azerbaijan. formulated by the author using data from freely available sources.



Effective public administration reforms in Azerbaijan, policy optimization, an increase in the standard of the civil service, and the availability of mobility within the civil service all contributed to making this possible.

The document "Azerbaijan 2030: National Priorities for Socio-economic Development" was approved on February 2, 2021, with the goals of ensuring sustainable development in Azerbaijan, stimulating economic growth, and enhancing population social protection. The country's major directions for the next ten years are reflected in the National Priorities. The National Priorities included the development of a vibrant, inclusive, and social justice-based society in the nation as well as a sustainable, developing, and competitive economy. Azerbaijan also planned to establish a space for modern technologies and competitive human capital as part of the National Priorities in order to establish itself as a "green growth" nation [7, p.99-100].

The changes made to the Azerbaijani civil service system sped up the development of electronic government, advanced public-private and public-citizen dialogue, ensured the shift from official-entrepreneur contacts to digital solutions, and also served to advance public-private and public-citizen dialogue.

LIST OF REFERENCES

1. Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında Konstitusiya Aktı, Bakı şəhəri, 18 oktyabr 1991-ci il. № 222-XII (Constitutional Act on State Independence of the Republic of Azerbaijan, Baku, October 18, 1991. No. 222-XII)
2. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı, 2016 (Constitution of the Republic of Azerbaijan. Baku, 2016)
3. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasının yaradılması haqqında 60 sayılı Fərman (03.01.1999) (Decree No. 60 on the establishment of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan. (03.01.1999)) <https://e-qanun.az/framework/1756>
4. Azərbaycan Respublikasının Dövlət İmtahan Mərkəzi publik hüquqi şəxsin yaradılması haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı. 11 aprel 2016-cı il, № 860 (Decree of the President of the Republic of Azerbaijan on the establishment of the State Examination Center of the Republic of Azerbaijan as a public legal entity. April 11, 2016, No. 860).
5. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun inkişafına dair 2019 -2025-ci illər üçün Strategiya, 23 noyabr 2018, (elektron resurs: <https://e-qanun.az/framework/40748>, müraciət vaxtı 09.02.2023) (Strategy for the development of civil service in the Republic of Azerbaijan for 2019-2025, November 23, 2018, (electronic resource: <https://e-qanun.az/framework/40748>, accessed 02.09.2023))
6. Azərbaycan 2030: sosial-iqtisadi inkişafa dair Milli Prioritetlər”in təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Sərəncamı, 02 fevral 2021, (elektron resurs: <https://president.az/az/articles/view/50473> müraciət vaxtı 10.02.2023) (Decree of the President of the Republic of Azerbaijan on approval of “Azerbaijan 2030: National Priorities for socio-economic development”, February 2, 2021, (electronic resource: <https://president.az/az/articles/view/50473>, accessed 10.02.2023))
7. Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. 21 iyul 2000-ci il, № 926-IQ (Law of the Republic of Azerbaijan on Civil Service. July 21, 2000, No. 926-IQ)
8. R. Rehimli Azerbeycan Kamu Personel Yönetimi, Anadolu Universitesi Yayınlar, Türkiye, 2016, 275 s. (R. Rahimli. Azerbaijan Public Personnel Management. Anadolu University Publications, Türkiye, 2016, 275 p.)
9. Ronald Yanq, Eldar Azadov. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı-2004, CBS Polygraphic Production mətbəəsi, 340 s. (Ronald Young, Eldar Azadov. Reforms in public administration: achievements, problems, prospects. Baku-2004, CBS Polygraphic Production printing house, 340 p.)
10. Rəhimli R.Z. “Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sisteminin formalaşması: prioritet istiqamətlər və trendlər” Dövlət İdarəçiliyi: Nəzəriyyə və Təcrübə Elmi-nəzəri jurnalı, № 2 (82), “Aspoliqraf LTD”, Bakı-2023. s.75-92 (Rahimli R.Z. “Formation of the civil service system in the Republic of Azerbaijan: priority directions

- and trends” *Public Administration: Theory and Practice Scientific Journal*, No. 2 (82), “Aspoligraf LTD”, Baku-2023. pp. 75-92)
11. Rəhimli R.Z. “Davamlı inkişaf məqsədlərinin həyata keçirilməsində dövlət qulluğunun rolu”, *İnsan və biosfer (MaB, UNESCO) Azərbaycan milli komitəsinin əsərləri, Ekoloji sivilizasiya, davamlı inkişaf, ətraf mühit*, 16, 2021, s.85-106 (Rəhimli R.Z. “The role of civil service in the implementation of sustainable development goals”, *works of the Azerbaijan national committee for Human and biosphere (MaB, UNESCO), Ecological civilization, sustainable development, environment*, 16, 2021, p.85-106)
 12. *Training for Leadership/ Michiel S.de Vries, Geert Bouckaert Editors, IASIA/ IIAS, International Association of Schools and Institutes of Administration, Bruxelles-2013, p.384. ISSN 2294-5970, ISBN 978-2-8027-4335-4*

CONSOLIDATIONS OF UKRAINIAN SOCIETY AND CHALLENGES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE WAR CONDITIONS

*Tetiana BEVZ,
Dr. habil. (History), Professor,
Chief Researcher, Department of Theory and History of Political Science
Institute of Political and Ethno-National Relations them. I. F. Kuras
National Academy of Sciences of Ukraine
(Kyiv, Ukraine)*

*Tetiana VASYLEVSKA,
Dr. habil. (Public Administration), Professor,
Professor of the Department of Public Policy,
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil
Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv
(Kyiv, Ukraine)*

SUMMARY

The article, based on extensive empirical material and thorough sociological research, analyzes the consolidation of Ukrainian society and challenges to public administration in the conditions of a full-scale war. The factors of the consolidation of society are determined. Emphasis is placed on the stability of Ukrainians, the presence of a political leader, and the functioning of authorities in wartime conditions.

Keywords: *Ukraine, Ukrainian society, consolidation, cohesion, sustainability, public administration, full-scale war.*

A few days before the beginning of the full-scale war of the Russian Federation against Ukraine, the decree of the President of Ukraine "On Urgent Measures for the Consolidation of Ukrainian Society" was issued, that emphasized the strengthening of the consolidation of Ukrainian society, strengthening its stability in the conditions of the growth of hybrid threats, informational and propaganda, moral and psychological pressure on public consciousness [1], and Unity Day was established as a symbol of the consolidation of Ukrainian society.

The war mobilized Ukrainian society (including its Russian-speaking part) together with the President, the Government, the Armed Forces of Ukraine, and other state institutions. Russia's full-scale invasion of Ukraine led to the consolidation of citizens and strengthened the sense of civic belonging among the people. Since the beginning of the Russian aggression, Ukrainian society, as well as the military, central and local authorities, have shown courage, stability and determination in confronting the aggressor, the ability to unite in the face of a threat; demonstrated the ability to perform effective

actions in extremely difficult conditions; to build effective social mechanisms for overcoming crises, showed concern for each other.

In the conditions of the full-scale war of the Russian Federation against Ukraine, the factors of consolidation of Ukrainian society became: unity in the understanding of belonging to Ukrainian society; the fortitude of the Ukrainian nation and the ability to resist the enemy; commitment to democracy and freedom; desire for freedom and independence; consolidation of all branches of government; cohesion of local self-government bodies; common history, cultural heritage; uniting society around the Armed Forces of Ukraine; trust in the authorities; having the shared experiences in the conditions of war; informational telethon “Yedyni Novyny” (News of Unity); the rallying of Ukrainians around the protection of the Ukrainian language and a sharp increase in the share of those who speak mainly Ukrainian in everyday life; unity of views on the process of de-Russification; aspiration to join the European Union and NATO; views on the future, which depends on today’s decisions and actions.

Consolidation, cohesion, and unity of Ukrainian society became key indicators of public attitudes in wartime conditions, which was widely confirmed in a number of sociological studies. The vast majority of surveyed citizens firmly identify with the Ukrainian state and are proud to be Ukrainians. According to the results of a sociological survey conducted in December 2022 by the Kyiv International Institute of Sociology, 95% of respondents associate themselves with Ukrainian nationality, less than 2% – Russian, 1% – both Ukrainian and Russian, and 2% – other. In particular, even in the south and east, as many as 90% associate themselves with Ukrainian nationality, while five years ago there were 64% [2]. Sociologists say: the differences between east and west, between men and women, between the older generation and the younger regarding ideological values, attitudes toward war, the state, and the president have disappeared in our country [3].

During the war, three quarters of Ukrainians (74%) assessed the direction of the country’s development as correct [4]. Such indicators have never been seen in peacetime. According to the results of the sociological study “Trust in the State: How to Preserve National Unity for the Sake of Victory” by the “Democratic Initiatives” Foundation, as of August 2022, the level of trust among Ukrainians in all state bodies and social institutions that were included in the survey has increased. The exception is low trust in political parties. The growth of public trust testified to the high level of social cohesion of citizens. Society has united around the Armed Forces of Ukraine, which have won the trust of 98% of respondents.

In the conditions of a full-scale war, one of the primary tasks that was successfully implemented was ensuring the stability of the authorities. During this period, the tendency to form a “single mobilized vertical of executive power” led by the President is intensifying. Military state administrations of Ukraine were established throughout the country in regions and districts to exercise leadership in the field of defense, public security, and local order. Evaluating this situation, the Adviser to the Head of the President’s office, Mykhailo Podolyak, noted: “That’s why all branches of government work in a unified mode now. For peacetime, of course, this would not be normal. And now it is optimal when there is a key manager who takes on foreign policy, economic, and

military functions” (3). Ukrainian society and the entire civilized world recognized the leadership of the President of Ukraine.

According to the results of a sociological study by the Razumkov Center (February–March 2023), the government does its best in solving problems in the following areas: national defense (82% of respondents answered that the government does it “very well” or “rather well”, only 13% – which is “very bad” or “rather bad”), energy supply (80% and 16%, respectively), foreign policy (75% and 15.5%, respectively), education (56% and 29.5%, respectively), health care (respectively 54% and 36%), social protection and pension provision (respectively 53% and 37%) [5]. This is a fairly high assessment of the activities of the authorities in wartime conditions.

Regarding the quality of functioning of state bodies and the quality of social services in Ukraine during the war, for the most part, Ukrainians did not personally encounter the improper work of state bodies or institutions such as the police, Territorial centers of recruitment and social support, Centers for the provision of administrative services, pension funds, schools, etc. [5]. Only 9% of respondents mentioned healthcare institutions in this context, but other state institutions were mentioned even less often [6]. Despite constant rocket attacks, destruction of buildings, damage to critical infrastructure, endless air raids, the country continued to live and fight against Russian aggression.

Community leaders and activists were not afraid to take on the responsibility of remaining in the community and working under martial law conditions, demonstrating the stability of local self-government in the territories controlled by Ukraine and under occupation. Only five months after the start of the war, the occupiers kidnapped 54 local government officials, including 26 heads of communities. American journalist, author of books about crimes of totalitarian regimes Ann Applebaum noted: “they (Russians – Author) thought that they were entering a territory ruled by a small insecure and unpopular elite that needed to be demolished: arrested, killed, expelled or deported. They thought that it would not be difficult” [7]. Reality refuted the intentions of the ruscists. The heads of military state administrations and heads of communities ensured the livelihood of territorial communities, helped internally displaced persons and the Armed Forces of Ukraine.

Quality communication became an important component of ensuring effective public administration in a state of martial law: communication between the authorities and civil society, between authorities and mass media, between organizations representing different regions of the country, different branches of government, etc. In the conditions of war, unity, constant communication, mutual support and interaction between authorities and local self-government of all levels and society make it possible to successfully resist Russian aggression.

In order to inform the domestic and foreign public about the situation in Ukraine, from the first day of the war, the informational telethon “Yedyni Novyny” (News of Unity) began to operate, which took on the functions of fighting on the media front and became a means of counteraction in the information war launched by the Russian Federation and an important tool for conveying Ukraine’s position to the foreign the viewer. After a year of the telethon, the President of Ukraine, Volodymyr Zelenskyy, noted that “Yedyni Novyny” “played an important role in the formation of social unity

and trust in the conditions of Russia's full-scale war against Ukraine" [9].

The President's daily addresses to the Ukrainian people became an important factor in the consolidation of society. Note that in the first weeks of the war, the President of Ukraine addressed Ukrainians twice a day. "In the war with the Russian Federation, he (Volodymyr Zelenskyy – Author) contrasted the humanity, unity of Ukrainians, strong political appeals and the ability of his team to control the situation in the country against the notorious "second army of the world" [10]. Political scientist Jessica Pisano claimed that "Zelenskyy's leadership model encouraged Ukrainian society to self-mobilize for common goals, forcing everyone to "do one's part from one's place" as he deems necessary to achieve victory" [11].

As it was mentioned earlier, the unifying factor for Ukrainian society was the aspiration to join the European Union and NATO. Thus, according to the results of a nationwide survey conducted by the Sociological Group "Rating" on October 1-2, 2022, 86% of respondents would support Ukraine's accession to the European Union in the event of a referendum (3% against, 7% would not vote) [12]. Support for joining the EU is unanimous among representatives of all macro-regions and age groups. Support for joining NATO is the highest in the history of observations: 83% would support this initiative in a referendum, 4% would be against it, 9% would not vote (and even in June 2022, 76% of respondents supported joining the Alliance) [12]. In contrast to joining the EU, joining NATO is perceived somewhat more cautiously by residents of the east of the country (69% – for joining, 9% – against, 17% - would not come to vote). Despite this, compared to the previous survey, the dynamics of support for joining the Alliance among residents of this macro-region is very positive (55% in favor, 20% against, 22% would not vote) [12].

The factor that contributed to the unification of Ukrainian society was the living of common experiences in the conditions of war (air raids, shelling, traumatic and painful events, concern for the lives of loved ones, lack of electricity). Dennis Soltys, in an article with the rather eloquent title "Ukraine's Nation-building Progress Spells Doom for Putin's Russian Empire" noted that "The war has also fostered national integration within Ukraine by fueling unprecedented interaction among people from different regions of the country. This integration has been happening as Russian missiles and bombs fall equally on Ukrainian citizens regardless of their region, ethnicity, or worldview" [8].

Consolidation and stability of the Ukrainian people in the conditions of war manifests itself in a rather diverse and multifaceted way. For example, the Ukraïner community and organization, which has been researching Ukraine and the Ukrainian context since 2016, tells the stories of Ukrainians themselves, and also broadcasts them to the world, translating them into dozens of languages. With the beginning of the war, the column «Ukraine Resists» appeared. After their liberation, a number of films were shot about the «Brave Cities that Resisted»: «How Kherson Resisted», «Resistance of Vovchansk. How our people went to the border of the Russian Federation» [13].

NGO Art Association "Plai" (Vinnytsia city) created the documentary series "We are from Ukraine". The project tells stories about the lives of 22 contemporary cultural figures. The value of the tape is that it presents reflections on the war, ideas about the importance of the Ukrainian language, as well as how they can be correctly conveyed

by people who deeply understand what this value is. “There is no question of politics or anything material here. The priority is the crystallized value of the entire nation. Cultural figures as avengers, as preachers, convey the whole meaning to people. It is important for us that it reaches the society, Ukrainians are awesome. That’s exactly the word” [14].

In the conditions of war, a commonwealth of hatred is formed - not only for the Russian state, the Russian government and the invading army, but also for almost everything Russian. Hatred became the most powerful catalyst for the crystallization of the Ukrainian political nation. About 73% of Ukrainians approve of the state decision to condemn the USSR as a communist totalitarian regime that carried out a policy of state terror [15]. This opinion dominates in all regions, with no more than 14% disagreeing with it (about 14% in the south and 12% in the east of Ukraine) [15]. The majority of Ukrainians (about 59%) support the renaming of toponyms, the names of which are associated with the Russian Federation/USSR/Russian Empire. Supporters of renaming are the majority in all regions, except the south. At the same time, in all regions, except the west, a significant part of people (20–28%) shows indifference to the topic of renaming toponyms [15]. Professor Paul Kolste of the University of Oslo emphasized that “the thunder of the cannons in the Russian invasion sounded the death knell to a common Ukrainian-Russian identity. More than any other individual, Putin has contributed not only to the crystallization of a separate Ukrainian identity but also to the consolidation of a Ukrainian nation, which defines itself, first and foremost, as profoundly different from the Russians” [16].

The war silenced political disputes, uniting politicians of different parties, ideologies, preferences around the country’s national interests.

An important factor in the consolidation of society was the attitude towards pro-Russian parties. Note that for a long time their activities have been a challenge for public administration. Even the very names of the parties generated negative emotions: Party “Rus-Ukrainian Union”, “Soyuz” Party, “Rus Unity” Political Party, “Rus Bloc” Party, “Putin’s Politics Party”. In addition, there were parties with clearly expressed pro-Russian positions: Political party “Opposition Block”, political party “Opposition Platform for Life”, political party “Ours”, political party “Party of Anatoliy Shariy”, political party “Volodymyr Saldo Block”, Communist Party of Ukraine, Political Party “State”, Political Party “Left Opposition”, Progressive Socialist Party of Ukraine, Workers’ Party of Ukraine, Political Party of Ukraine “United Rus”, political party “Socialists”, Socialist Party of Ukraine, Political Party “Union of Left Forces”, political party “Justice and Development”, political party “Happy Ukraine”.

The full-scale war became the catalyst for banning pro-Russian parties in Ukraine. A law was passed on the ban of pro-Russian parties, according to which the court can ban a political party for justifying, recognizing as legitimate, denying armed aggression against Ukraine, in particular by presenting Russian aggression as an internal conflict or civil war [17]. 90% of Ukrainians support the ban on pro-Russian parties. The activities of pro-Russian public organizations are also prohibited. Parties have the lowest level of trust among all social institutions (63% of citizens do not trust political parties, and only 16% of Ukrainians trust them (February–March 2023)) [5]. It is also important that due to the dissolution or banning of pro-Russian parties, the parliamentary opposition has shrunk.

At the same time, it is worth noting that the value scale of Ukrainians in the condi-

tions of a full-scale war has undergone minor changes. In general, there was a trend towards the values of self-determination and openness to change; values such as universalism and kindness were already dominant; the values of security and traditionality were significant. As last year, Ukrainians valued wealth the least. Over the year, values of traditionality, hedonism, stimulation, and especially independence increased a bit [4].

During his visit to Ukraine, US President Joe Biden said: “Ukrainians have shown themselves in a way that very few nations have ever shown themselves in their defense. And they helped us understand the meaning of democracy” [18]. For 94% of Ukrainians, it is important that Ukraine becomes a full-fledged democracy. In it, Ukrainians value: freedom of speech – 64%, fair justice for all – 60%, fair elections – 47% [19]. Ukrainians are fighting for democracy, freedom and people’s rights to live in a just world; perceive this war as a war of totalitarianism against democracy; as a war of identities; as a war of two worlds; a war where there is a struggle for the principles of organizing life for future generations.

The vast majority of citizens believe and work for the victory of Ukraine. As in August, at the end of 2022, Ukrainians left with hope for a better future for themselves (54%) and the future of the country (60%) [20]. When thinking about their future, Ukrainians most often felt, in addition to hope, optimism (36%) and anxiety (33%) [20]. At the same time, Ukrainians look to the future of the state mainly with optimism (40%) and confidence (27%) [20].

The war became a common challenge for Ukrainian society, contributed to increasing cohesion and a sense of unity. The process of establishing a consolidated Ukrainian state, its subjectivity in security, humanitarian, economic, social and spatial dimensions took place. The resilience of Ukrainians became a factor of struggle and faith in victory. The presence of a leader and trust in the authorities, constant and effective communication between the authorities and society, which provided conditions for a common understanding of events; close ties in the community, a strong network of support, a common goal are perceived as unifying factors for victory and peace.

An important task remains to preserve the synergy of actions of society and the state in the future. The success of post-war reconstruction will depend on the consolidation of Ukrainian society and balanced interaction between society and the central, regional and local authorities.

LIST OF USED SOURCES

1. Указ Президента України Про невідкладні заходи щодо консолідації українського суспільства. URL: https://ips.ligazakon.net/document/U053_22?an=2
2. Війна спонукала перейти на українську і вплинула на вибір ідентичності, – соціопитування. 09.01.2023. URL: <https://kurs.if.ua/politic/vijna-sponukala-perejty-na-ukrayinsku-i-vplynula-na-vybir-identychnosti-soczopytuvannya/>
3. Хоменко С. «Єдина мобілізована вертикаль». Як виглядає українська політика за пів року від початку війни. 01.09.2022. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-62755736>

4. Сімнадцяте загальнонаціональне опитування: ідентичність, патріотизм, цінності (17–18 серпня 2022). URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/s_mnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_dentichn_st_patr_otizm_c_nnost_17-18_serpya_2022.html
5. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий–березень 2023 р.) URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-liutyi-berezen-2023r>
6. Опір агресору, волонтерство, обстріли інфраструктури: як повномасштабна війна вплинула на життя українців. 24.02.2023. URL: <https://dif.org.ua/article/opir-agresoru-volonterstvo-obstrili-infrastrukturi-yak-povnomasshtabna-viyna-vplinu-la-na-zhittya-ukraintsiv>
7. Чурікова Н. «Логіка геноциду». Москва хоче знищити саму українську ідентичність – Енн Епплбаум. 03.04.2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/ukrayinska-identychnist-viyna-rosiya/32346912.html>
8. Soltys D. Ukraine's nation-building progress spells doom for Putin's Russian Empire. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-nation-building-progress-spells-doom-for-putins-russian-empire/>
9. Президент провів онлайн-зустріч із представниками телемарафону «Єдині новини». 23.02.2023. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-proviv-onlajn-zustrich-iz-predstavnikami-telemaraf-81309>
10. «Незламні». Як Путіну протистоїть єдність українців, «Черчилль у флісовій куртці» та «колективний Зеленський» – Spiegel. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/zelenskiy-silnishiy-za-putina-u-publichnomu-poli-ta-yednosti-ukrajinciv-spiegel-pro-viynu-v-ukrajini-50227085.html>
11. Pisano J. How Zelensky Has Changed Ukraine. URL: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-zelensky-has-changed-ukraine/>
12. Динаміка зовнішньо-політичних настроїв населення (1–2 жовтня 2022). URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinam_ka_zovn_shno-pol_tichnih_nastro_v_naselennya_1-2_zhovtnya_2022.html
13. Україна чинить опір. Хоробрі міста, що чинять опір. URL: <https://ukrainer.net/thread/viyna/opir-ukrainy/>
14. Сивак Р. Вінничани створили фільм про людей, які наближують перемогу. URL: <https://i-vin.info/news/ce-bude-ukropandemiya--vinnichani-znyali-serial-pro-mitciv-viyskovih-ta-volonteriv-4731.html>
15. Засудження СРСР, дерусифікація, Майдан – як змінюється ставлення українців до політики національної пам'яті на тлі російської агресії. 20.01.2023. URL: <https://dif.org.ua/article/zasudzhennya-srsr-derusifikatsiya-maydan-yak-zminyuetsya-stavlennya-ukraintsiv-do-politiki-natsionalnoi-pamyati-na-tli-rosiyskoi-agresii>
16. Kolsto P. Ukrainians and Russians Are Not One People–But Perhaps Not for the Reasons You Think. URL: <https://www.ponarseurasia.org/ukrainians-and-russians-are-not-one-people-but-perhaps-not-for-the-reasons-you-think/>

17. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text>

18. Лозовенко Т. Байден у Києві: Українці проявили себе, нам допомогли досягнути значення демократії. 20.02.2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2023/02/20/7390110/>

19. 80% українців почали більше спілкуватися українською після нападу Росії – опитування. 27.06.2022. URL: https://spravdi.gov.ua/80-ukrayincziv-pochaly-bilshe-spilkuvatysya-ukrayinskoyu-pislya-napadu-rosiyi-opytuvannya/?__cf_chl_tk=KqOiyYyTLhpoEqLqqa5E.4nU6OciKp4vTvtZo8lggH8-1683374798-0-gaNycGzNC-mU

20. Підсумки-2022: Під синьо-жовтим прапором свободи! URL: <https://dif.org.ua/article/pidsumki-2022-pid-sino-zhovtim-praporom-svobodi>

DEMERS REZUMATIV ASUPRA INVESTIGAȚIILOR NAȚIONALE CONSACRATE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SUMMARY PROCEEDINGS ON NATIONAL INVESTIGATIONS REGARDING TO PUBLIC ADMINISTRATION

Mihaela Otilia AROȘOAIE,
doctorandă,
Secretar General Instituția Prefectului, Județul Botoșani

SUMMARY

The authors' research in the sphere of the executive with implications on public administration offers a unique understanding and vision on public administration in the sense that administration must be understood by fulfilling a set of principles such as: transparency, responsibility, efficiency, respect for human rights, participation and active involvement of citizens along with respect for the principles of the rule of law and good governance. Positioning the satisfaction of citizens' needs and expectations, as a unique objective to be achieved in the performance of public administration specific activities, represents a solid objective both in the analysis and in the application of public administration specific concepts.

Keywords: *public administration, principle, concept, study, object of investigation, activity, administrative law.*

Analiza studiilor fundamentale privind organizarea și funcționarea administrației publice în România și Republica Moldova trebuie ancorate minimal în evaluările doctrinare europene, cu impact asupra investigațiilor autohtone și care ne oferă o cantitate generoasă de opinii, uneori chiar contradictorii în definirea conceptului. Suntem într-un totu de acord cu preluarea modelului administrației romane în majoritatea statelor europene cum ar fi Germania, Grecia sau adaptat specificului locului, cum s-a întâmplat în Franța. În Marea Britanie, conceptul de *rule of law* a determinat supunerea administrației dreptului și deci controlului judecătoresc, fiind bine cunoscut sistemul de drept englezesc caracterizat printr-o autonomie suficient de solidă și neinfluențat de sistemele continentale. Majoritatea statelor Europei de Vest au preluat acest principiu de supunere a administrației, dreptului care evidențiază în mod deosebit posibilitatea persoanelor interesate de a se adresa instanțelor competente în situații de vătămare a drepturilor și intereselor acestora de către administrație. Doar în acest sens poate fi privit efectul acestui principiu. În esență, administrația este independentă de controlul judecătoresc fiecare aparținând unor puteri în stat diferite, respectiv executivă și judecătorească. Este momentul în care trebuie să delimităm noțiunea de drept administrativ de cea a științei administrației dar nu pentru a le trata separat ci, din contră pentru a

identifica din ambele categorii, lucrările fundamentale în analiza administrației publice.

În România, definirea noțiunii de administrație publică de renumiți profesori oferă o perspectivă asupra rolului și scopului administrației întărind importanța acesteia în asigurarea bunei funcționări și organizări a societății precum și în menținerea statului de drept cu respectarea principiilor democratice.

Etimologic, noțiunea de administrație publică provine din limba latină și este compusă din două cuvinte: *ad* care înseamnă la și *minister* care tradus înseamnă slujitor, supus.

Se cuvine a iniția acest demers al tabloului bibliografic dând întâietate reglementărilor legale naționale. Constituția României [1, pag.23] a atribuit administrației publice pe cele două paliere respectiv, administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală¹ în cadrul căreia își găsește reglementarea și prefectul, ca parte componentă a administrației publice locale. Însă, Codul administrativ al României oferă o definiție² detaliată a administrației publice stipulând că, administrația publică reprezintă *totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public* [3, pag.2].

Printre cele mai semnificative studii românești consacrate administrației publice, care au imprimat o abordare științifică, se regăsesc lucrările semnate de profesorul A.Trăilescu – „Drept administrativ” și „Drept administrativ. Tratat elementar”. Autorul opinează asupra noțiunii de administrație publică în *dublu sens: formal, structural sau organic când prin administrație publică înțelegem ansamblul autorităților și instituțiilor publice care realizează, pe baza și în vederea executării legii, o activitate cu un anumit specific. În sens material, prin administrație publică înțelegem activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor de către autoritățile care compun acest sistem, în vederea satisfacerii intereselor generale, scop în care adoptă acte juridice, organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație* [4, pag.2].

La rândul său, renumitul profesor Antonie Iorgovan definește noțiunea de administrație folosind atât o exprimare imperativă, directă în sens material-funcțional a noțiunii cât și o exprimare care generează o opțiune, o modalitate facultativă de definire prin folosirea cuvântului *poate* într-o formulare mai concentrată pe titularii activității de îndeplinit. În sens material-funcțional prof. Iorgovan opinează în sensul că *administrația publică evocă acte juridice și operațiuni materiale prin care se execută legea, fie prin emiterea de norme subsecvente, fie prin organizarea sau, după caz, prestarea directă de servicii publice*[5, pag.78]. Însă în formularea concentrată a noțiunii, administrația publică poate fi definită ca fiind *ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*[5, pag.78]. Ceea ce oferă autenticitate autorului în definirea noțiunii de

¹ Capitolul 5, art.116-123, din Constituția României, modificată și completată prin Legea nr.429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003.

² Art.5 lit.b din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ al României.

administrație publică este opinia conform căreia, *rezultă din definiție că administrația publică este o specie a activității publice, o formă a vieții publice* [5, pag.79].

Autorul Paul Negulescu a fost inițiatorul introducerii în sistemul de învățământ românesc a științei administrației pe care o considera o știință politică, în perioada interbelică. Analiza autorului numit și părintele dreptului administrativ românesc se întemeiază pe atribuțiile autorităților publice la diferite niveluri opinând în sensul că *nu mai trebuie să existe confuzie de atribuțiuni în ce privește pe funcționarii conducători, atât în administrațiunile comunale și județene, unde găsim și pe prefect și pe primar reprezentând și interesele locale și generale, ei fiind reprezentanți atât ai județului sau ai comunei, cât și ai Statului. Prefectul, agent al puterii centrale, funcționar politic și amovibil, nu poate fi un bun reprezentant al intereselor județului, pe care le sacrifică intereselor guvernului, precum și ordinelor ce le primește de la centru*” [11, pag.17] .

Identificarea diverselor moduri de definire a administrației publice în România oferă o perspectivă proprie a autorului, oferită publicului prin evidențierea rolului și scopului administrației în România în sensul asigurării bunei funcționări a societății și totodată, respectarea principiilor democratice și nu în ultimul rând, respectarea statului de drept. Profesorul universitar Ioan Alexandru, definea administrația publică ca fiind *un ansamblu complex de activități, structuri și instituții care își propune să gestioneze și să reglementeze, în interesul general, problemele comunității, un corp intermediar între Guvern și public* [6, p.45-50]. În același context, Alexandru I. definește știința administrației ca una social-politică, care are ca obiect studiul global al activității administrative a statului și a colectivităților locale, cu toate implicațiile, relațiile și corelațiile cu celelalte elemente ale societății, în vederea eficientizării acestuia, în scopul atingerii, în condiții optime, a funcțiilor pe care le are în cadrul *sistemului social-global* [7, p.51].

Finalitatea administrației publice rezidă în satisfacerea interesului general al colectivităților umane, afirma Oroveanu M., în „Tratat de Știința Administrației”. Totodată, autorul identifică factorii și principiile științei administrației cu evidențierea componentei locale în definirea administrației publice [12, p.79].

Evoluția societății umane a determinat mai multe definiri și interpretări ale noțiunii de administrație publică. Astfel, noțiunea este enunțată în cercetările profesorului Nicolae Popa, fost judecător la Curtea Constituțională a României și președinte al Înaltei Curți de Casație și Justiție a României [13, p.1], afirmând că *administrația publică este un sistem de instituții și organe care își propune să asigure conformitatea politicilor publice cu interesul general și cu principiile și statul de drept* [14, p. 20].

Vasile Dîncu, ex viceprim-ministru și ministrul dezvoltării regionale și administrației publice în România propune o definiție care scoate în evidență preponderent criteriul principiilor din administrația publică, cu o nuanță specială ancorată în actualitatea reglementărilor în sensul în care autorul descrie administrația publică ca fiind *un ansamblu de instituții și organe publice, care îndeplinesc funcțiile publice, în baza legalității, imparțialității eficienței, pentru a asigura buna guvernare și dezvoltare. durabilă a societăților*[18, p. 2].

Profesorul Ion Deleanu a sintetizat dovada apartenenței puterii publice prin sintagma carte de identitate afirmând că aceasta, *cartea de identitate a sistemului puterii publice, o reprezintă structura acestuia, adică ansamblul interrelațiilor, prevăzute de Constituție, între diferitele categorii de organe ale statului* [9, p. 922].

În Republica Moldova, o impresionantă categorie de lucrări a fost destinată cercetării administrației publice, oferind analize prețioase ale conceptului de studiat. Codului administrativ din Republica Moldova abordează două dimensiuni distincte, separat reglementate, cu privire la activitatea administrativă și procedura administrativă în sensul definirii activității administrative ca fiind *totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea*[2, pag. 2], iar procedura administrativă-activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică[2, pag. 3]. Ceea ce este de subliniat în cadrul definirii noțiunii de administrație publică în Republica Moldova este lămurirea înțelesului de regim de putere publică în sensul în care acesta reprezintă *ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice*[2, pag. 3].

Putem afirma că, prin clarificarea individuală a acestor noțiuni, cadrul legal este complet dacă evidențiem și prevederile din Constituția Republicii Moldova care dedică un întreg capitol (VIII) administrației publice structurat pe 7 articole de la numărul 107-113.

În vederea prezentării unei tablou științific organizat care să reflecte gradul de analiză și cercetare a noțiunii de administrație publică în Republica Moldova, voi exemplifica autori de referință începând cu o definiție a administrației publice a profesorului Aurel Simboteanu în lucrarea intitulată „Administrația publică: prin reformare spre modernizare” care cuprinde o analiză fidelă a evoluției și tendințelor administrației publice în context european cu referire expresă la sistemul de guvernare și administrație publică din Suedia. Renumitul profesor a oferit publicului o definiție suplă, fluentă și concentrată, afirmând că, *prin administrația publică înțelegem o așa activitate care presupune organizarea și asigurarea executării prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice* [16, p.3].

Vom continua procesul de analiză a cadrului bibliografic din Republica Moldova cu lucrarea „Unele aspecte metodologice privind cercetarea în administrarea publică” a profesorului Ion Dulschi care constituie chintesența tuturor cercetărilor efectuate de teoreticieni, în special, în domeniul administrației publice și care reușesc să scoată în evidență elementele definitorii ale acestei activități. Impactul definirii metodologiei de cercetare a administrației publice evidențiază scopul și conturarea soluțiilor, renumitul profesor afirmând că, *metodologia cercetării administrației publice are ca scop identificarea metodelor de cunoaștere a fenomenului guvernamental pentru a găsi soluții privind organizarea eficientă a administrației publice. O lucrare științifică își propune să ajute la creșterea cunoștințelor în domeniul trezoreriei investigate prin introducerea acestora în noile teorii științifice, paradigme, definirea sau redefinirea fenomenelor și propunerea de soluții pentru depășirea problemelor de interes comun*[10, p.14].

O lucrare de referință în domeniul de cercetare al administrației publice este cea a autorilor Popa V., Manole T., Mihăilă I. intitulată „Administrația publică locală a Republicii Moldova” definind noțiunea de administrație publică ca fiind *un ansamblu de organe prin care se dirijează și se execută problemele publice* [15, p. 288]. Autorii evidențiază misiunea dominantă a tuturor organelor administrației publice locale care constă în dirijarea, executarea și satisfacerea nevoilor publice.

Preocupați de administrația publică din Republica Moldova, prin promovarea unui sistem de administrare coerent, bine structurat și întemeiat pe mecanisme moderne, colectivul de autori Deliu T., Șaptefrați T., Popovici A., etc, au elaborat lucrarea „Administrația publică locală” în care susțin că *dezvoltarea și implementarea unui sistem de administrație publică locală eficient și performant este o prioritate necesară a bunei guvernări* [8, p. 250] indicând calea de urmat în dezvoltarea unei administrații publice responsabile, performante, eficace și eficiente întemeiată pe o dezvoltare interinstituțională a autorităților publice cu scopul de a crește eficiența activităților care o compun, specifice administrației publice.

De remarcat este și opinia autoarei T. Șaptefrați în lucrarea „Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă” conform căreia *guvernarea trebuie să le asigure cetățenilor posibilitatea de exprimare, factorii de decizie să le ia în considerație aspirațiile, iar resursele să fie repartizate mai eficient în favoarea lor* [17, p.67].

Preocuparea tuturor practicienilor trebuie să fie orientată către o administrație de calitate cu respectarea principiilor statului de drept pentru satisfacerea nevoilor cetățenilor, motiv pentru care îmbrățișăm opiniile cercetătorilor, pe care le apreciem favorabile, în definirea noțiunii de administrație publică, prin prisma clarității exprimării și stabilirii cu certitudine a vectorului principal de realizat în administrație, a cărui titular este incontestabil, cetățeanul. Orientarea către servicii publice de calitate alături de o administrație eficientă în cheltuirea resurselor publice precum și importanța dialogului și a colaborării administrației cu societatea civilă și cu alte părți interesate în scopul creșterii gradului de transparență și responsabilitate, sunt opinii extrem de utile.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României, modificată și completată prin Legea nr.429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003;
2. Cod nr. 116 din 19-07-2018, Codul administrativ al Republicii Moldova, publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466 ;
3. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ publicată în Monitorul Oficial al României nr.555 din 05 iulie 2019;
4. Anton Trăilescu, Drept administrativ, ediția a 2-a, București: AllBeck, 2005;
5. Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol.II, Ediția a-IIa, revăzută și adăugită, Ed. Nemira 1996;
6. Alexandru I., Introducere în teorii administrației publice, vol. I, Ed. Sylvi, București;
7. Alexandru, Ioan, *Știința Administrației*, Curs Universitar, București: Ed. Economică, 2001;
8. Balan, O., Șaptefrați, T., Popovici, A., *Administrația publică locală*. Chișinău: AAP. 2018, ISBN 978-9975-3240-2-1;

9. Deleanu, I. Instituții și proceduri constituționale. București: C.H.Beck, 2006;
10. Dulschi, I, *Unele aspecte metodologice privind cercetarea în administrarea publică*. In: Teoria și Practica Administrării Publice, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională 20 mai 2013. Chișinău: AAP, 2013, ISBN 978-9975-4241-5-8;
11. Negulescu, P., Note și discuțiuni. Conferință a Institutului de Științe Administrative al României, 1929;
12. Oroveanu, M. T. *Tratat de știința administrației*. București: Editura Cerma, 1996;
13. [https://ro.wikipedia.org/wiki/Nicolae_Popa_\(profesor\)](https://ro.wikipedia.org/wiki/Nicolae_Popa_(profesor)), accesată la data de 24.04.2023;
14. Popa, N „Sistemul dreptului, un concept perimat?”, Revista de Drept Public nr. 1/2015;
15. Popa, V., Manole, T., Mihăilăuță, I. Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative. Chișinău: Museum, 2000, ISBN 9975906311;
16. Sîmboteanu, A, Administrația publică: prin reformare spre modernizare, Culegere de Studii, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Catedra Științe Administrative, Chișinău, 2013;
17. Șaptefrați T. Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă. în: Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică. Tezele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: AAP, 2005;
18. <https://transilvaniareporter.ro/actualitate/vasile-dincu-ambiguitatea-legislativa-convine-centralismului-de-la-bucuresti-exista-masuri-care-limiteaza-autoritatea-locala/>, accesat la data de 25.03.2023.

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIGITALĂ, PROVOCĂRI ȘI OPORTUNITĂȚI

DIGITAL PUBLIC ADMINISTRATION, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

*Nicoleta LOGHIN DUMITRIU,
student Doctorand Științe Politice
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași, România
Facultatea de Filosofie și Științe Politice*

SUMMARY

Becoming central element of the development of public administration, e-government generates opportunities but also challenges. How does e-government relate to public administration? E-government exerts a significant impact on the changing public administration, on the way the public service works, adding new concepts and methods and changing the relations between administrations and citizens.

Keywords: *electronic government, public administration, participation, transparency, interactivity, accessibility.*

Lumea contemporană caracterizată prin dezvoltarea constantă a instrumentelor și spațiilor de accesare a informațiilor, impune un ritm susținut de adaptare și actualizare în orice domeniu. Administrația publică se adaptează și ea schimbării pentru a-și optimiza serviciile și a întreține un dialog eficient cu cetățenii, adoptând noile tehnologii. „Astăzi, serviciile publice digitale sunt produse în mod obișnuit de autoritățile naționale, de stat sau locale și sunt furnizate cetățenilor, întreprinderilor și altor entități aflate sub jurisdicția lor.” [J. Bertot, E. Estevez, T. Janowski, 2016]

De ce e-guvernare?

Extinderea implementării cu succes a guvernării electronice înseamnă, ușurință în utilizarea serviciilor guvernamentale pentru cetățeni, îmbunătățirea furnizării de servicii guvernamentale de către autoritățile publice, simplificarea conformării cetățenilor cu legile guvernamentale, îmbunătățirea angajamentului cetățenilor și a nivelului de încredere în administrațiile publice, reducerea fraudelor și îmbunătățirea eficienței costurilor financiare și de timp atât pentru cetățeni, cât și pentru administrații. E-guvernarea contribuie la creșterea nivelului de trai și devine un instrument vital pentru guverne și cetățenii lor generând avantaje pentru guverne, cetățeni, și toate celelalte părți interesate.

Prezentarea conceptului de guvernare electronică vine ca un răspuns la întrebarea „Ce este e-guvernarea?”, oferit într-o accepțiune mai largă decât simpla folosire a Tehnologiei Informației în Administrația Publică.

În 2019, UNESCO definește guvernarea electronică: „Utilizarea de către sectorul public a tehnologiilor informației și comunicațiilor [TIC] cu scopul de a îmbunătăți furnizarea de informații și servicii, de a încuraja participarea cetățenilor la procesul de

luare a deciziilor și de a face guvernul mai responsabil, transparent și eficient.” Meltiski [2019] a extins definiția susținând că „e-guvernarea constă în inovații bazate pe internet care îmbunătățesc accesul cetățenilor la informații guvernamentale... servicii, și în cele din urmă, participarea echitabilă la guvernare”. Guvernarea electronică reprezintă furnizarea de servicii și activități guvernamentale prin intermediul tehnologiei digitale, pentru a spori eficiența, transparența și participarea cetățenilor. [United Nations Development Programme, 2020]. „Guvernarea electronică reprezintă utilizarea tehnologiilor digitale și a datelor pentru a îmbunătăți furnizarea de servicii publice și a crește eficiența, transparența și responsabilitatea guvernului, precum și pentru a spori participarea cetățenilor în procesul decizional” [European Commission, 2021].

„Conceptul de guvernare digitală reprezintă o schimbare fundamentală în modul în care guvernele din întreaga lume își îmbrățișează misiunea” [Banca Mondială, 2023]. Aceeași instituție definește e-guvernarea, ca fiind „utilizarea tehnologiei informației de către agențiile guvernamentale care sunt responsabile pentru transmiterea informațiilor între oameni, instituții și toate celelalte părți guvernamentale interesate. „E-Guvernarea implică noi stiluri de conducere, noi moduri de a dezbate și de a decide politici și investiții, noi modalități de acces la educație, noi moduri de a asculta cetățenii și noi moduri de organizare și furnizare de informații și servicii. Ideea adoptării TIC este de a trece dincolo de furnizarea pasivă de informații către implicarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor.” [UNESCO, 2023] Guvernarea electronică răspunde multor provocări cu care se confruntă Administrația Publică, de aceea dezvoltarea instrumentelor care să servească interacțiunii cetățean-guvern este esențială atât pentru guverne, cât și pentru cetățeni. În sectorul public, scopul este ca cetățenii să poată ajunge întotdeauna la agențiile guvernamentale prin intermediul Web-ului și să fie serviți de acesta [Goldkuhl, 2007, p.135].

De la scop, la beneficiari

Dezvoltate pentru a îndeplini cel puțin două scopuri, de serviciile electronice pot beneficia: în primul rând, furnizorii de servicii (administrațiile publice) prin automatizarea unei părți a sarcinii administrative, astfel pot accelera serviciile, rezultând reducerea costurilor; în al doilea rând, pot beneficia utilizatorii de servicii (întreprinderi și cetățeni), interacționând cu autoritățile publice, care sunt apoi capabile să răspundă nevoilor și cerințelor în orice moment, rapid, ieftin și ușor. [Vassilakis et al., 2005]. Expunerea beneficiilor generate de automatizarea sarcinilor administrative, (scăderea semnificativă a costurilor, depunerea de cereri sau rapoarte, obținerea de informații despre serviciile oferite de administrația publică, sau primirea de notificări și actualizări relevante) aproape că nu mai este necesară, fapt resimțit deja: cetățenii și administrațiile publice pot interacționa în timp real, ceea ce a condus la o colaborare mai strânsă, o comunicare mai bună și o îmbunătățire a serviciilor. Tehnologiile continuă să schimbe modul în care cetățenii primesc informații de la autorități și comunică cu acestea, „internetul contribuie astfel la un peisaj media mai divers și mai pluralist.” [Chadwick, 2009a]. Pentru a schimba în mod eficient relațiile cetățeni-guvern, administrația publică trebuie să onoreze valorile și prioritățile cetățenilor demonstrând că îi ascultă pe cetățeni și că acționează pe baza a ceea ce aude. [Mark A. Glaser, Robert B. Denhardt, 2000].

Administrația publică digitală, provocări și oportunități

Tocmai în încercarea sa de a onora valorile și prioritățile cetățenilor administrația publică devine administrație publică digitală, adaptându-și procesele administrative, cu scopul de a spori eficiența, transparența și accesibilitatea acestora. Administrația publică digitală este o oportunitate importantă pentru guverne în a-și îmbunătăți serviciile oferite și a reduce costurile administrative, însă acest fapt vine cu propriile provocări. În timp ce organizațiile guvernamentale continuă să investească în sisteme de e-guvernare, există încă incertitudine cu privire la beneficiile care pot fi generate. Fără așteptări clare, administrațiile publice nu vor avea posibilitatea să măsoare și să evalueze rezultatele.

„A Systematic Literature Review of Empirical Research on the Impacts of e-Government: A Public Value Perspective” [MacLean, D. and Titah, R., 2022] printr-o analiză a 60 de studii empirice privind impactul guvernării electronice în administrația publică, prezintă o clasificare folosind teoria valorii publice după rolul pentru care este generată valoarea, apoi după natura impactului asupra cetățenilor. Impacturile sunt asociate aici cu trei roluri jucate de public: cetățean, client și contribuabil. Rezultatele arată că impactul cel mai frecvent cercetat este beneficiul cetățenilor, satisfacția, calitatea serviciilor și îmbunătățirea nivelului încrederii și a comunicării pentru cetățeni. Același studiu, delimitează impactul în impact imediat și indirect, ce trebuie luate în considerare de către administrațiile publice atunci când iau decizia implementării e-guvernării. Cercetările s-au bazat pe o serie de teorii și doar 26 dintre acestea nu au folosit nici o teorie, iar 9 au comparat sistemele de guvernare electronică și guvernele, însă toate au vizat sistemele de e-guvernare din 22 de jurisdicții diferite, cele mai multe din Asia și Europa. Metodele de colectare a datelor au fost studiile de caz, urmate de surse secundare. Majoritatea articolelor din eșantion au inclus un test statistic al relației dintre un factor antecedent și impact, testându-se 156 de combinații diferite dintre factorii care includ caracteristicile guvernului care oferă serviciul, sistemul de e-guvernare, elementele sistemului și utilizarea acestuia. Unele cercetări au testat interacțiunile factorilor antecedenti sau au testat o relație mediată atunci când unul dintre factorii antecedenti a avut efect indirect printr-un rezultat. Rezultatele studiului indică faptul că factorii antecedenti testați cel mai frecvent au fost caracteristicile sistemului de e-guvernare (ex: calitatea informațiilor și ușurința de utilizare) și caracteristicile utilizării acestor sisteme (ex: frecvența de utilizare și utilizat/neutilizat). Variabilele dependente testate cel mai frecvent au fost satisfacția clienților și încrederea în guvern, care se încadrează în categoriile de productivitate și respectiv impactul relației cetățean-guvern. Doar două dintre studii au cercetat efectele caracteristicilor agenției guvernamentale (capacitatea de management IT și capacitatea de management a serviciilor) privind calitatea datelor organizației respective. O cercetare a examinat efectele asupra unui aspect al serviciului (furnizarea de informații sau procesarea tranzacțiilor) acest factor a fost analizat în combinație cu o caracteristică a sistemului de e-guvernare. Doar câteva studii au analizat modul în care impacturile sunt interconectate. (ex: modul în care satisfacția crescută a clienților poate determina niveluri mai ridicate de încredere în guvern). Nu au existat articole care să cerceteze impactul asupra publicului în calitate de obligat. Nu au fost observate efecte asupra planificării, accent pe criterii cantitative, de sănătate/siguranță/bunăstare, satisfacție în muncă sau protecție a drepturilor. Anumite categorii

de impact pot fi asociate cu roluri multiple, în special impactul asupra productivității și relația cetățean-guvern. Majoritatea impacturilor identificate au fost pozitive sau neutre, doar trei impacturi negative: simplificarea locurilor de muncă pentru angajații guvernamentali, o reducere a relației personale dintre clienți și angajații din prima linie din administrațiile publice și o reducere a încrederii în adecvarea deciziei. Impactul cel mai frecvent menționat este creșterea productivității, de care pot beneficia clienții și contribuabilii. Pentru clienți, 18 articole au identificat creșterea satisfacției ca urmare a utilizării serviciilor de e-guvernare, beneficii de costuri reduse și de timp alocat prin utilizarea serviciului. Îmbunătățirea performanței a fost rezultatul a 2 studii în care clientul este organizație, nu individ. Alte 15 articole au descris câștigurile de productivitate ale instituțiilor guvernamentale (de care beneficiază publicul în calitate de contribuabil) în sensul eficienței și vitezei mai mari de furnizare a serviciilor cu costuri de operare reduse. Al doilea rezultat cel mai frecvent identificat al implementării e-guvernării este îmbunătățirea relației cetățean-guvern, pentru rolurile cetățean și client. Sistemele de e-guvernare pot crește încrederea cetățenilor în guvern sau convingerile cu privire la credibilitatea guvernului. Articolele nu au vizat e-democrația și sistemele de e-participare, totuși rezultatele indică faptul că e-guvernarea îmbunătățește participarea și implicarea cetățenilor în politicile administrației publice.

Provocări Vs Oportunități

Însă tocmai această participare și implicare în relația cetățenilor cu administrația publică digitalizată întâmpină numeroase provocări. Accesibilitatea: nu toți cetățenii au acces la tehnologie sau nu au cunoștințele necesare pentru a accesa serviciile digitale; Securitatea datelor. Guvernele trebuie să ia măsuri de securitate adecvate pentru a proteja datele personale și informațiile sensibile ce ar putea fi compromise și utilizate în mod neautorizat; Implementarea tehnologiilor în administrația publică poate fi dificilă și costisitoare datorită unor factori precum infrastructura existentă și capacitățile tehnice ale personalului;

Cu toate acestea, administrația publică digitală oferă numeroase oportunități pentru guverne și cetățeni: Eficiență, prin reducerea timpului și costurilor asociate proceselor administrative; Transparența administrației publice, prin furnizarea de informații și date în timp real, ceea ce ajută cetățenii să înțeleagă mai bine modul în care funcționează administrația publică și determină implicarea activă în procesul decizional; Participarea cetățenilor, prin intermediul platformelor digitale, prin care cetățenii pot face sugestii, pot depune petiții și pot contribui la dezvoltarea politicilor publice; Reducerea birocrăției. Implementarea administrației publice digitale poate contribui la reducerea birocrăției prin eliminarea unor proceduri administrative și/sau simplificare; Creșterea calității serviciilor publice, prin sporirea eficienței și a transparenței, precum și prin reducerea întârzierilor și a erorilor umane.

Limitări

Rezultatele diferitor cercetări în domeniu evidențiază limitări ale guvernării electronice, cele mai importante referindu-se la diviziunile digitale: lipsa accesibilității pentru părți importante ale populației sau/și lipsa competențelor digitale. Lipsa așteptărilor clare ale implementării generează imposibilitatea măsurării și evaluării rezultatelor digitalizării administrației publice.

Concluzii

Administrația publică digitală reprezintă o oportunitate importantă pentru guverne de a îmbunătăți serviciile publice și de a reduce costurile administrative. Implementarea digitalizării poate fi însă dificilă și vine cu propriile provocări. Accesibilitatea, securitatea datelor și implementarea sunt doar câteva dintre provocările cu care se confruntă guvernele. În același timp, eficiența, transparența, participarea cetățenilor, reducerea birocrăției și creșterea calității serviciilor publice sunt oportunități importante pentru care guvernele continuă să investească abordând provocările asociate administrației publice digitalizată.

BIBLIOGRAFIE

1. Bertot, J., Estevez, E., Janowski, T., „*Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework*” Government Information Quarterly, April 2016, Volume 33, Issue 2, Pages 211-222.
2. Banca Mondială, *Definiția e-guvernării*, <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/digital-government-for-development>. Accessed 02 March, 2023.
3. Chadwick, A., „*Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance*”, I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 2009, Vol. 5 (1)a, p.9-41.
4. Glaser, M.A. and Denhardt, R.B. (2000), „*Local government performance through the eyes of citizens*”, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 12 No. 1, pp. 49-73.
5. Goldkuhl, G., „*What does it mean to serve the citizen in e-services? - Towards a practical theory founded in socio-instrumental pragmatism*”, International Journal of Public Information Systems, 2007, Vol (3), pp 135-159.
6. MacLean, D., and Titah, R., (2022), *A Systematic Literature Review of Empirical Research on the Impacts of e-Government: A Public Value Perspective*. Public Admin Rev. Volume 82, Issue1, Pages 23-38.
7. Melitski, J., „*Capacity and e-government performance: An analysis based on early adopters of internet technologies in New Jersey*”. Public Performance & Management Review, Jun., 2003, Vol. 26, No. 4, pp. 376-390.
8. UNDP, <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-E-Government-Development-Index/About-EGDI>. Accessed 24 March, 2023.
9. UNESCO, *ICTs as Tools for Improving Local Governance* 2011, Accessed 16 March, 2023.
10. UNESCO, 2011, *ICTs as Tools for Improving Local Governance*; Accessed 16 March, 2023.
11. Vassilakis, C., et al., „*Barriers to Electronic Service Development*”, E-Service Journal, 2005, Vol 4(1), 41-66.

NOI PROVOCĂRI LEGALE ÎN ORGANIZAREA SERVICIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

NEW LEGAL CHALLENGES IN PUBLIC SERVICES ORGANIZATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Violeta TINCU,
dr. în științe administrative, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The legal framework regulating the public services system in the Republic of Moldova has been substantially amended after the Law # 234 of 2021 on public services has been passed and is currently in force. Although it has clarified some vague matters regarding electronic public services and has stipulated new quality principles for the public services, there are still significant difficulties in enforcing the above-mentioned law. Moreover, the vague formulations used in the text of the law create the wrong impression it regulates all the existing public services, while it addresses in fact administrative public services only.

Key words: public services, legal framework, public services provider, public services user, legal challenges.

În anul 2021 în Republica Moldova a fost adoptată Legea 234/2021 cu privire la serviciile publice, care a venit cu un nou cadru de reglementare a serviciilor publice, a listei acestora, a procedurilor de prestare a acestora, precum și cu o nouă conceptualizare legală înseși a noțiunii „servicii publice”. Totodată, unele aspecte ale legii respective sunt ambigue sau chiar confuze și pot genera dificultăți serioase în implementare, începând cu înseși definiția serviciilor publice propusă.

Astfel, orice persoană, fie utilizator, fie prestator de servicii publice are o anumită înțelegere a noțiunii „servicii publice”. Totodată, în orice manual administrativ se va regăsi neapărat o astfel de noțiune descifrată, definiții regăsindu-se totodată și în legislație.

Problema definirii legale a noțiunii de servicii publice în Republica Moldova a fost pentru prima dată ridicată de experții Băncii Mondiale, care în cadrul Proiectului „Suport în implementarea reformei serviciilor publice în Republica Moldova” au efectuat analiza situației și a problemelor de implementare a reformei serviciilor publice, identificând câteva probleme, din care prima a fost „absența unei definiții clare a serviciilor publice și diversității de servicii publice în legislație” [5, anexa 1].

Autorul prezentului articol nu împărtășește această opinie a experților, dat fiind faptul că din anul 2008 (de la adoptarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public) în Republica Moldova există o definiție legală foarte clară a acestei noțiuni, și anume – „serviciu public reprezintă o activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică” [3, art. 2], definiție care exprimă clar și concis ce anume este un serviciu public.

În ceea ce privește clarificarea aspectului ce ține de diversitatea de servicii publice în le-

gislație, acest lucru s-a încercat în anul 2021, când a fost adoptată Legea Republicii Moldova nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice. Legea reglementează unele noțiuni și proceduri de bază care țin de serviciile publice, creând un cadru general de organizare a acestora, precum și completează o lacună substanțială în legislație, care ține de serviciile publice electronice – servicii care există și activează de ani buni în Republica Moldova, dar fără să aibă un statut juridic clar. Pe de altă parte, Legea 234/2021 poate genera pe viitor și unele provocări legale și procedurale, la care ne vom referi în continuare.

Dacă în Legea 158/2008 avem o definiție clară a noțiunii de servicii publice, o astfel de definiție avem și în Legea 234/2021, deși claritatea acesteia este una discutabilă.

Astfel, Legea 234/2021 cu privire la serviciile publice propune următoarea definiție legală: „servicii publice – activități administrative necomerciale cu caracter individual, realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice, cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii, și care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora, asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare” [4, art. 2].

Considerăm necesară explicarea acestei definiții, pentru a facilita înțelegerea-i.

Astfel, serviciile publice sunt:

- activități administrative necomerciale – adică scopul prestării lor nu trebuie să fie obținerea de profit pentru stat;
- cu caracter individual – adică beneficiar al serviciilor este o persoană fizică sau juridică cu un statut distinct, care are necesități specifice;
- realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice – adică pentru a presta aceste servicii prestatorul ia decizii făcând uz de prerogativele puterii publice, utilizând resurse publice și ținând cont mai mult de prevederile Codului Administrativ decât de cele ale Codului Civil. Mai mult decât atât, Codul Administrativ definește acest regim de putere publică ca reprezentând „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice [1, art. 8];
- cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii – adică dacă pentru unele servicii publice (de exemplu asistența socială) este necesară solicitarea expresă a beneficiarului de servicii, există și servicii care se oferă fără ca utilizatorul să le solicite expres (de ex. iluminatul stradal);
- care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora – adică înseși statutul juridic de persoană fizică garantează accesul la servicii publice;
- asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare – adică există servicii publice care presupun beneficii materiale pentru beneficiari (de exemplu, oferirea ajutorului social în cadrul serviciilor de asistență socială), precum și servicii publice care nu îmbracă formă materială pentru beneficiari (de exemplu, serviciile culturale sau de agrement).

Totodată, Legea 234/2021 cu privire la serviciile publice prevede expres căror servicii publice se aplică, și anume tuturor serviciilor publice, cu câteva excepții – serviciilor bancare, serviciilor media audiovizuale, celor comerciale, notariale, de avocatură, precum și de

gospodărie comunală [4, art. 3].

Evident, aici apare întrebarea – atunci când spunem că legea se aplică *tuturor* serviciilor publice, includem aici și serviciile publice de sănătate, educaționale, de comunicații, de urgență 112, etc. care sunt reglementate prin legi speciale aparte? Acest moment juridic necesită o clarificare, care nu se regăsește în textul legii.

În ajutor ne vine însă Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Registrul de stat al serviciilor publice nr. 169 din 08.09.2021, care menționează că noțiunea „serviciu public are înțelesul noțiunii „servicii publice administrative” [7, anexa 1, pct. 3]. Evident, următoarea întrebare care apare este – ce anume sunt serviciile publice administrative? O definiție legală care generează mai mult confuzie decât claritate și pe care nu o reproducem aici se regăsește în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative nr. 670 din 03.09.2020. Tot în acest act normativ se include și o listă din 688 de servicii publice administrative dintre cele mai variate – acordarea statutului de exportator, eliberarea livretului militar, evaluarea parametrilor de calitate a serviciilor de comunicații electronice etc.

Analizând aceste două prevederile Legii 234/2021 și a Hotărârilor de Guvern sus-menționate, tragem concluzia că, deși legea se numește „cu privire la serviciile publice”, ea se referă de fapt doar la serviciile publice administrative, iar analiza doar a legii fără a studia și actele normative subordonate legii creează confuzie în rândul utilizatorilor de servicii. Considerăm că acest lucru trebuie clarificat chiar în textul legii respective.

Un element de noutate al Legii respective, care probabil încearcă să clarifice aspectul legat de diversitatea serviciilor publice, este crearea Registrului de stat al serviciilor publice, responsabilitatea creării căruia revine Guvernului Republicii Moldova. Mai mult decât atât, „este interzisă prestarea serviciilor publice care nu sunt înregistrate în Registrul de stat al serviciilor publice” [4, art. 11, al. (3)]. Posesorul Registrului de stat este Agenția de Guvernană Electronică, care asigură crearea și exploatarea acestuia [7, anexa 1, pct. 13]. Registrul este găzduit pe platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud) [7, anexa 1, pct. 36].

Ideea de a crea o listă completă a serviciilor publice nu este una nouă, presupunându-se că o astfel de listă ar clarifica odată și pentru totdeauna ce este și ce nu este serviciu public. Autorul prezentului articol are însă o altă opinie.

Pentru prezentului articol, călăuză este doctrina în domeniu. Astfel, în orice tratat care ține de serviciile publice sunt indicate caracteristicile serviciilor publice. Acestea sunt 4 la număr, iar un serviciu public este anume PUBLIC dacă:

- 1) Satisface o nevoie generală/colectivă;
- 2) Este finanțat din bugetul public;
- 3) Este asigurat cu resurse materiale din patrimoniul public;
- 4) Este organizat și/sau gestionat de un subiect care face parte din sectorul public.

Pentru ca un serviciu să fie considerat serviciu public, el trebuie să întrunească TOATE cele 4 caracteristici, în caz contrar, dacă de exemplu întrunește 3 din 4 (și nu 4 din 4), este un serviciu, dar nu e un serviciu public.

Astfel, pentru autorul prezentului articol, serviciu public este orice serviciu care dispune de aceste 4 caracteristici. În sensul Legii 234/2021, însă, serviciu public este *doar cel înscris în Registrul de stat al serviciilor publice*, ceea ce, în opinia autorului articolului, *îngustează substanțial noțiunea de servicii publice*. Mai mult decât atât, dacă la un moment dat statul

va decide că nu mai este cazul să investească resurse într-un serviciu public, există riscul ca aceasta să poată fi desființat printr-o simplă radiere din Registrul respectiv. Acest aspect, considerăm, necesită clarificare urgentă.

Totodată, ridică anumite semne de întrebare și înseși Registrul de stat al serviciilor publice. Astfel, deși Registrul nu este în acces deschis, și nu e disponibil decât prin autentificare pe platformele guvernamentale, „informația din Registru se furnizează gratuit autorităților/instituțiilor publice, persoanelor fizice și juridice prin publicarea diverselor date despre serviciile publice înregistrate în Registru pe portalul guvernamental unic al serviciilor publice” [7, anexa 1, pct. 38]. Mai mult decât atât, informațiile publice plasate în Registru pot fi accesate fără a fi necesară autentificarea, prin intermediul portalului guvernamental unic al serviciilor publice, și anume pe servicii.gov.md.

La momentul elaborării prezentului articol, pe portalul guvernamental unic al serviciilor publice nu se regăsește nici o informație referitor la Registrul de stat al serviciilor publice, precum și nici o referință la acesta. În condițiile în care una din sarcinile declarate ale Registrului este „facilitarea interacțiunii dintre prestatorii de servicii publice și beneficiarii acestora” [7, anexa 1, pct. 5], considerăm oportună sporirea nivelului de transparență și vizibilitate a Registrului.

Revenind la ultimele modificări ale legislației, menționăm că se schimbă totodată și statutul prestatorului de servicii. Dacă în sensul Legii 158/2008 acesta putea fi orice autoritate publică, în sensul Legii 234/2021 cu privire la serviciile publice prestator de servicii publice poate fi oricare dintre următoarele entități [4, art. 2]:

- autoritate administrativă din subordinea Guvernului, serviciu public desconcentrat sau aflat în subordinea autorității administrative respective, instituție publică în care autoritatea administrativă centrală deține calitatea de fondator;
- autoritate administrativă autonomă față de Guvern care prestează servicii publice;
- structură organizațională din sfera de competență a unui minister sau a Cancelariei de Stat;
- autoritate a administrației publice locale care prestează servicii publice în domeniile proprii de activitate, instituție publică de interes local sau întreprindere municipală în care autoritatea administrației publice locale deține calitatea de fondator;
- persoană juridică de drept privat care, în limita competențelor delegate în conformitate cu actele normative, prestează servicii publice [4, art. 2].

Observăm astfel că lista prestatorilor a fost extinsă, și considerăm acest lucru ca fiind unul benefic, dat fiind faptul că Legea oferă utilizatorului posibilitatea de a alege de unde anume să solicite serviciul.

Nu în ultimul rând, sunt legiferate și temeiurile suspendării prestării serviciilor publice. Astfel, prestarea serviciilor publice poate fi suspendată în condițiile Legii privind regimul stării de urgență, de asediu și de război [4, art. 21]. Înseși noțiunea „stare de urgență” înseamnă, conform Legii 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, „ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie *provizoriu* în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de iminență a declanșării sau declanșare a unor situații excepționale” [2, art. 1].

De menționat că Legea 234/2021 cu privire la serviciile publice extinde regimul de suspendare în caz de urgență asupra *tuturor* serviciilor publice pe care le reglementează, ceea

depășește cu mult prevederile Legea privind regimul stării de urgență, care stipulează doar câteva servicii care pot fi sistate temporar - livrarea gazelor, energiei electrice și apei potabile [2, art. 22], dintre care nici unul nu este ca esență serviciu public administrativ.

Evident, problema juridică care apare este - în condițiile în care starea de urgență a devenit una permanentă, și durează deja de peste 2 ani, creează oare aceasta condiții pentru a suspenda oricând toate serviciile publice? Întrebarea este evident una teoretică și retorică, dar poate genera dezbateri aprinse.

În concluzie, cadrul normativ de reglementare a sistemului serviciilor publice în Republica Moldova a suferit modificări substanțiale după adoptarea Legii 234/2021 cu privire la serviciile publice, care este actualmente în vigoare. Deși a clarificat unele aspecte vagi care țin de serviciile publice electronice și a legiferat noi principii de calitate a serviciilor publice, există serioase provocări de punere în aplicare a Legii respective, principalul impediment fiind că stipulează obligativitatea includerii tuturor serviciilor publice în Registrul de stat al serviciilor publice, iar, potrivit aceleiași legi, prestarea serviciilor fără a fi incluse în Registrul respectiv este interzisă. Considerăm că acest lucru îngustează nejustificat esența și varietatea serviciilor publice. Totodată, deși Legea 234/2021 se numește „cu privire la serviciile publice”, actele normative adoptate întru executarea ei clarifică faptul că este vorba nu de toate serviciile publice, ci doar de cele administrative, ceea ce poate genera confuzii în rândul beneficiarilor de servicii.

REFERINȚE

1. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.309-320/466
2. Legea Republicii Moldova privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212 din 24.06.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132-137
3. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 230-232/840
4. Legea Republicii Moldova cu privire la serviciile publice nr. 234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 34-38
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016 nr. 122 din 18.02.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 43-46
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative nr. 670 din 03.09.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 229-233
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Registrul de stat al serviciilor publice nr. 169 din 08.09.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 230-237
8. Portalul guvernamental unic al serviciilor publice, servicii.gov.md (accesat 20.04.2023)

DEZVOLTAREA SERVICIULUI DE ASISTENȚĂ PERSONALĂ DIN PERSPECTIVA INCLUZIUNII SOCIALE A PERSOANELOR CU DIZABILITĂȚI

DEVELOPMENT OF THE PERSONAL ASSISTANCE SERVICE FROM PERSPECTIVE OF SOCIAL INCLUSION OF PEOPLE WITH DISABILITIES

Vasile CUȘCA,
doctorand, USM,

Secretar de stat, Ministerul Muncii și Protecției Sociale

SUMMARY

In this article, an important social problem related to the field of social assistance for disabled people is addressed. In particular, the method and aspects of providing the personal assistance service are examined from the perspective of the social inclusion of people with disabilities, the role of public administration authorities in the efficiency of social assistance services.

Keywords: social assistance, social inclusion, people with disabilities, public administration.

Dezvoltarea serviciului de asistență personală din perspectiva incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități este un aspect esențial pentru promovarea drepturilor și participarea activă a acestor persoane în societate. Incluziunea socială se referă la asigurarea unei participări depline și egale a tuturor membrilor societății, indiferent de diferențele lor.

În ceea ce privește serviciul de asistență personală, acesta se referă la furnizarea de sprijin și îngrijire personalizată pentru persoanele cu dizabilități, astfel încât acestea să poată trăi independent și să participe la viața comunității în mod activ. Dezvoltarea acestui serviciu într-o manieră incluzivă implică mai multe aspecte cheie:

Accesibilitate fizică: Este important ca serviciile de asistență personală să fie accesibile din punct de vedere fizic pentru persoanele cu dizabilități. Acest lucru implică eliminarea barierelor arhitecturale și asigurarea unui mediu adecvat pentru deplasare și acces la facilități.

Formare și instruire: Asistenții personali trebuie să beneficieze de formare și instruire adecvată pentru a înțelege și a răspunde nevoilor specifice ale persoanelor cu dizabilități. Aceasta include înțelegerea diferitelor tipuri de dizabilități, tehnici de comunicare și sprijin emoțional.

Respectarea autonomiei și drepturilor persoanelor cu dizabilități: Dezvoltarea serviciului de asistență personală trebuie să se bazeze pe principiul respectării autonomiei și

drepturilor persoanelor cu dizabilități. Aceste persoane trebuie să aibă posibilitatea de a-și exprima preferințele și de a lua decizii cu privire la serviciile de asistență pe care le primesc.

Participare activă și implicare comunitară: Serviciul de asistență personală ar trebui să încurajeze participarea activă a persoanelor cu dizabilități în comunitate. Aceasta poate include facilitarea accesului la activități sociale, educație, angajare și alte oportunități de implicare.

Susținerea relațiilor sociale și sprijin emoțional: Este important ca serviciul de asistență personală să promoveze și să faciliteze relațiile sociale ale persoanelor cu dizabilități. Acest lucru poate include sprijinul pentru menținerea relațiilor existente și facilitarea creării de noi relații sociale. De asemenea, serviciul ar trebui să ofere sprijin emoțional pentru persoanele cu dizabilități și să le ajute să-și dezvolte încrederea în sine și sentimentul de apartenență.

Abordare individualizată: Fiecare persoană cu dizabilități are nevoi și preferințe diferite. Dezvoltarea serviciului de asistență personală din perspectiva incluziunii sociale implică o abordare individualizată, care să țină cont de aceste diferențe și să ofere servicii personalizate și flexibile.

Dezvoltarea serviciului de asistență personală din perspectiva incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități necesită o colaborare strânsă între autorități publice, organizații neguvernamentale, furnizori de servicii și persoanele cu dizabilități în sine. Prin promovarea incluziunii sociale, se poate contribui la construirea unei societăți mai echitabile și mai empatici, în care toți cetățenii se bucură de aceleași oportunități și drepturi.

În Republica Moldova, dezvoltarea serviciului de asistență personală pentru persoanele cu dizabilități este reglementată de mai multe documente de politici sociale. Iată câteva exemple: Legea privind protecția și integrarea socială a persoanelor cu dizabilități din 2012 care stabilește cadrul general pentru protecția și integrarea socială a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova. Legea prevede, printre altele, dreptul persoanelor cu dizabilități de a beneficia de servicii de asistență personală pentru a le permite să trăiască independent și să participe la viața comunității.

Un alt document de politici important, din perspectiva subiectului abordat este Strategia Națională pentru Integrarea Persoanelor cu Dizabilități în Societate (2019-2028): Această strategie stabilește obiectivele și măsurile concrete pentru promovarea incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova. Strategia recunoaște importanța dezvoltării serviciilor de asistență personală și evidențiază necesitatea creării unui cadru legal și instituțional adecvat pentru furnizarea acestor servicii.

În Planul de Acțiuni pentru Implementarea Strategiei Naționale pentru Integrarea Persoanelor cu Dizabilități în Societate (2019-2021) sunt detalizate măsurile specifice care urmează să fie implementate pentru promovarea incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități. Printre aceste măsuri se numără dezvoltarea și extinderea serviciilor de asistență personală, asigurarea accesului la aceste servicii în toate regiunile țării și dezvoltarea programelor de formare pentru asistenții personali.

Implementarea politicilor de asistență personală pentru persoanele cu dizabilități poate beneficia de următoarele bune practici:

Consultarea și implicarea persoanelor cu dizabilități: Este esențial să se implice persoanele cu dizabilități în procesul de dezvoltare și implementare a politicilor de asistență personală. Aceasta poate include consultări publice, sondaje de opinie și crearea unui dialog deschis cu persoanele interesate pentru a înțelege nevoile și preferințele acestora.

Crearea unui cadru legal și instituțional adecvat: Politicile de asistență personală trebuie să se bazeze pe un cadru legal și instituțional clar, care să definească drepturile și responsabilitățile persoanelor cu dizabilități, criteriile de eligibilitate, procedurile de solicitare și furnizare a serviciilor, precum și mecanismele de monitorizare și evaluare.

Flexibilitate și personalizare: Serviciile de asistență personală ar trebui să fie flexibile și personalizate, adaptate la nevoile și preferințele individuale ale persoanelor cu dizabilități. Aceasta poate include posibilitatea de a alege asistentul personal, orarul și tipul de sprijin necesar. Asigurarea flexibilității și personalizării serviciilor de asistență personală este esențială pentru a răspunde nevoilor și preferințelor individuale ale persoanelor cu dizabilități. În acest sens vom menționa unele aspecte importante care urmează să fie luate în calcul la implementarea politicilor de asistență socială personalizată.

În primul rând este necesar să se evalueze individual nevoile. Fiecare persoană cu dizabilități are nevoi și preferințe unice. Este important să se realizeze o evaluare individuală detaliată a nevoilor și capacităților persoanei pentru a identifica serviciile și sprijinul adecvat. Aceasta poate implica o evaluare funcțională, evaluarea mediului în care persoana trăiește și identificarea obiectivelor și dorințelor personale.

În al doilea rând este necesară și o planificare individuală și implicarea persoanei. După evaluare, se poate dezvolta un plan individualizat de asistență personală. Este important ca persoana cu dizabilități să fie implicată în procesul de planificare și să-și exprime preferințele și obiectivele personale. Astfel, planul de asistență personală poate fi adaptat în funcție de nevoile și dorințele individuale.

În cel de-al treilea rând este necesar ca programul și orarul să fie flexibile. Serviciile de asistență personală ar trebui să fie flexibile. Persoanele cu dizabilități pot avea nevoie de sprijin în diferite momente ale zilei sau săptămânii, în funcție de nevoile și rutina lor. Asigurarea unei disponibilități adaptate și a unei flexibilități în program poate contribui la satisfacerea nevoilor individuale.

În al patrulea rând, persoanele cu dizabilități ar trebui să aibă posibilitatea de a alege asistentul personal care li se potrivește cel mai bine. Aceasta poate include luarea în considerare a compatibilității personalităților, a experienței și abilităților asistentului personal și a preferințelor individuale. Asigurarea acestei alegeri poate contribui la construirea unei relații de încredere și cooperare între persoana cu dizabilități și asistentul personal.

În cel de-al cincilea rând flexibilitatea presupune adaptare la schimbările nevoilor. Nevoile persoanelor cu dizabilități pot evolua în timp. Este important ca serviciile de asistență personală să fie adaptate în mod regulat pentru a reflecta aceste schimbări. Evaluarea periodică a nevoilor și ajustarea planului de asistență personală pot asigura că sprijinul oferit rămâne relevant și eficient.

Și, în cel de-al șaselea rând este necesară o comunicare și un feedback constant. Comunicarea deschisă și constantă între persoana cu dizabilități și asistentul personal este cheia pentru asigurarea flexibilității și personalizării serviciilor. Persoana cu dizabilități

ar trebui să poată exprima feedback-ul său și să poată comunica nevoile și schimbările într-un mod deschis. De asemenea, asistentul personal ar trebui să fie receptiv și să își ajusteze abordarea în funcție de aceste informații.

Asigurarea flexibilității și personalizării serviciilor de asistență personală vor spori satisfacția și calitatea vieții persoanelor cu dizabilități, oferindu-le posibilitatea de a trăi independent și de a se implica activ în comunitate. Aceasta va contribui la promovarea incluziunii sociale și a autonomiei acestor persoane.

Formare și instruire adecvată: Asistenții personali ar trebui să beneficieze de formare și instruire adecvată pentru a-și îndeplini rolul într-un mod eficient și sensibil la nevoile persoanelor cu dizabilități. Aceasta poate include cunoașterea și înțelegerea diferitelor tipuri de dizabilități, tehnici de comunicare, sprijin emoțional și abordări specifice pentru fiecare individ. Formarea și instruirea adecvată a asistenților personali ai persoanelor cu dizabilități sunt aspecte cruciale pentru a asigura furnizarea unui sprijin eficient și de calitate. Vom menționa doar câteva aspecte importante care merită să fie luate în considerare în acest sens:

Cunoștințe profesionale în materie de dizabilitate. Asistenții personali ar trebui să aibă o bună cunoaștere și înțelegere a diferitelor tipuri de dizabilități, inclusiv a nevoilor specifice asociate cu fiecare tip. Aceasta include cunoașterea detaliată a limitărilor fizice, cognitive, senzoriale și emoționale cu care se confruntă persoanele cu dizabilități.

Comunicare adecvată. Asistenții personali urmează să fie instruiți în tehnici de comunicare adecvate pentru a se adapta nevoilor de comunicare ale persoanelor cu dizabilități. Aceasta poate include utilizarea limbajului clar și simplu, utilizarea metodelor alternative de comunicare (dacă este necesar), precum și dezvoltarea abilităților de ascultare și empatie.

Abilități de asistență fizică și mobilizare. Pentru persoanele cu dizabilități care au nevoie de asistență fizică, asistenții personali ar trebui să fie instruiți în tehnici adecvate de mobilizare, transfer și deplasare. Aceasta include cunoașterea corectă a tehnicilor de ridicare, utilizarea de echipamente de asistență și practici sigure pentru a evita accidentele și leziunile.

Sprijin emoțional și psihologic. Persoanele cu dizabilități pot avea nevoie de sprijin emoțional și psihologic în fața provocărilor și stresului asociate cu dizabilitatea lor. Asistenții personali ar trebui să fie instruiți în acordarea de sprijin emoțional adecvat, cum ar fi ascultarea activă, încurajarea și susținerea pozitivă. De asemenea, este important să fie conștienți de aspectele legate de confidențialitate și respectarea intimității persoanei asistate.

Abordare centrată pe persoană. Formarea asistenților personali ar trebui să promoveze abordarea centrată pe persoană. Aceasta implică înțelegerea unicității și diversității fiecărei persoane cu dizabilități și adaptarea sprijinului în funcție de nevoile și preferințele individuale. Asistenții personali ar trebui să fie instruiți să fie flexibili, să încurajeze participarea activă și să respecte autonomia persoanei asistate.

Respectarea drepturilor și legislației relevante. Asistenții personali ar trebui să fie instruiți în ceea ce privește drepturile persoanelor cu dizabilități și legislația relevantă din domeniu. Aceasta include drepturile la viață independentă, participare activă și incluziune socială, precum și cunoașterea legislației privind protecția și drepturile

persoanelor cu dizabilități.

Formarea și instruirea adecvată a asistenților personali asigură furnizarea unui sprijin de calitate, care să îndeplinească nevoile și să respecte drepturile persoanelor cu dizabilități. Prin înțelegerea profundă a dizabilităților și a nevoilor individuale, asistenții personali pot contribui la promovarea autonomiei și incluziunii sociale a persoanelor asistate.

Monitorizare și evaluare continuă: Este important să se efectueze monitorizarea și evaluarea continuă a serviciilor de asistență personală pentru a asigura calitatea și eficiența acestora. Aceasta poate include colectarea de date relevante, feedback de la beneficiari și asistenți personali, precum și evaluări periodice ale nevoilor și satisfacției utilizatorilor. Monitorizarea și evaluarea continuă a serviciilor de asistență personală sunt aspecte fundamentale pentru a asigura calitatea și eficiența acestora. Necesitatea monitorizării și evaluării continue sunt importante din perspectiva asigurării calității serviciilor.

Monitorizarea și evaluarea oferă oportunitatea de a evalua dacă serviciile de asistență personală sunt oferite conform standardelor și criteriilor de calitate stabilite. Aceasta include verificarea competențelor și abilităților asistenților personali, respectarea drepturilor persoanelor asistate, furnizarea unui sprijin adecvat și îndeplinirea obiectivelor planificate.

Un obiectiv important al monitorizării și evaluării îl constituie identificarea și remedierea deficiențelor. Prin monitorizare și evaluare, se pot identifica eventualele deficiențe sau probleme în furnizarea serviciilor de asistență personală. Aceasta poate include aspecte precum întârzieri în furnizarea serviciilor, nerespectarea planului de asistență, lipsa de competențe sau comportamentul neprofesional al asistenților personali. Identificarea deficiențelor permite luarea de măsuri corective și îmbunătățirea serviciilor.

Feedback de la beneficiari și asistenți personali: Monitorizarea și evaluarea oferă oportunitatea de a colecta feedback de la beneficiarii serviciilor de asistență personală și de la asistenții personali înșiși. Aceste informații pot fi valoroase pentru a înțelege nivelul de satisfacție al beneficiarilor, a identifica nevoile și preferințele acestora și a evalua performanța asistenților personali. Feedback-ul poate fi utilizat pentru a face ajustări și îmbunătățiri în furnizarea serviciilor.

Evaluarea eficienței și eficacității: Monitorizarea și evaluarea continuă permit evaluarea eficienței și eficacității serviciilor de asistență personală. Aceasta include evaluarea dacă serviciile furnizate îndeplinesc obiectivele stabilite, dacă se obțin rezultatele dorite și dacă resursele sunt utilizate în mod optim. Evaluarea eficienței și eficacității poate contribui la optimizarea serviciilor și utilizarea adecvată a resurselor disponibile.

Adaptarea la nevoile în schimbare: Monitorizarea și evaluarea continuă permit adaptarea serviciilor de asistență personală la nevoile în schimbare ale persoanelor asistate. Nevoile și preferințele persoanelor cu dizabilități pot evolua în timp, iar monitorizarea și evaluarea permit identificarea acestor schimbări și ajustarea planului de asistență în consecință. Astfel, serviciile pot fi adaptate pentru a răspunde în mod corespunzător nevoilor individuale.

Prin monitorizarea și evaluarea continuă a serviciilor de asistență personală, se poate

asigura furnizarea unui sprijin de calitate, adaptat la nevoile individuale ale persoanelor cu dizabilități. Aceasta contribuie la promovarea incluziunii sociale și a autonomiei acestor persoane, și la asigurarea unei experiențe pozitive și satisfăcătoare pentru toți cei implicați.

Promovarea incluziunii sociale: Politicile de asistență personală ar trebui să aibă ca obiectiv promovarea incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități. Aceasta poate implica sprijinirea participării acestora în activități sociale, educație, angajare și viața comunității în general. De asemenea, ar trebui să se promoveze construirea de relații sociale sănătoase și sprijinul pentru dezvoltarea abilităților de viață independentă.

Coordonare între diferitele sectoare și agenții: Implementarea politicilor de asistență personală necesită o coordonare eficientă între diferitele sectoare și agenții implicate, cum ar fi autoritățile publice, organizațiile neguvernamentale, furnizorii de servicii, instituțiile de învățământ și angajatori. Colaborarea și schimbul de bune practici pot contribui la îmbunătățirea serviciilor și la evitarea duplicării eforturilor.

În concluzie vom rezuma că serviciile de asistență personală sunt de o importanță vitală pentru persoanele cu dizabilități, deoarece oferă sprijin în îndeplinirea activităților zilnice și promovează independența acestora. Aceste servicii sunt concepute pentru a ajuta persoanele cu dizabilități să trăiască o viață deplină și să participe activ în comunitate. Este important să se recunoască și să se susțină dreptul persoanelor cu dizabilități de a beneficia de servicii de asistență personală adecvate, astfel încât aceștia să poată trăi în mod independent și să participe pe deplin în societate. Aceste servicii nu numai că îmbunătățesc viața persoanelor cu dizabilități, ci și contribuie la construirea unei societăți mai incluzive și mai egalitare.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulgaru M. ș.a. Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova. Chișinău: Cu drag SRL, 2008. 440 p.
2. Cârnaț T., Pavlencu M. Dizabilitate versus nevoi speciale. În: Revista Națională de Drept nr. 6/2016, p. 14
3. Clasificația Internațională a Funcționalității, Dizabilității și Sănătății (CIF), Organizația Mondială a Sănătății, Geneva 2004:
http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42407/5/9241545429_rum.pdf (vizitat 30 aprilie 2023)
4. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 22.06.1995, nr. 34/373.
5. Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.166 din 9 iulie 2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr.126-128.
6. Declarația privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități (1975).
7. Legea nr. 133 din 08.07.2011 cu privire la protecția datelor cu caracter personal, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.10.2014, nr. 170-175/492. Legea nr. 547 din 25.12.2003 cu privire la asistența socială, Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

CLASIFICAREA GRUPURILOR ȚINTĂ PENTRU POLITICILE GUVERNAMENTALE DE PROTECȚIE SOCIALĂ

CLASSIFICATION OF TARGET GROUPS FOR GOVERNMENT POLICIES OF SOCIAL PROTECTION

*Denis COȚOFAN,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The article approaches social protection from the perspective of which groups of this protection falls on. The specialized literature does not contain a multilateral approach to this subject, in fact it generates an increased interest in developing a new vision and cataloging the target groups on which the village policy is applied in the social protection field. At the same time, in order to generate a viable formulation, the article will examine the functions of social protection and address the concept of social risk, as a result, will be proposed a new cataloging of people able to benefit from social protection provided by the Republic of Moldova.

Keywords: social protection, social protection functions, target group, social risk, social assistance, social insurance, allowance, aid.

Protecția socială a fost recunoscută ca o strategie critică pentru reducerea sărăciei și creșterea favorabilă incluziunii, iar sistemul de asigurări sociale este unul dintre principalele instituții de protecție socială, care garantează realizarea dreptului constituțional al cetățenilor la asigurarea materială, în caz de boală, la bătrânețe, pierdere totală a capacității de muncă, pierdere a întreținătorului, șomaj, etc.

Totodată, protecția socială urmează să fie privită din perspectiva funcțiilor pe care le deține pentru a putea înțelege tot spectrul de probele pe care le abordează și încearcă să le soluționeze.

În general, funcția principală a protecției sociale este de a oferi asistență unei persoane aflate într-o situație financiară dificilă. Ianciu S.V. identifică trei funcții principale de protecție socială a populației: compensatorie, protectoare și stabilizatoare. Funcția compensatorie implică compensarea câștigurilor pierdute, a prejudiciului sănătății și a cheltuielilor medicale. Funcția de protecție garantează o securitate materială suficientă pentru a acoperi nevoile de bază ale unei persoane. Funcția de stabilizare este menită să armonizeze interesele angajaților, angajatorilor și statului [12, p. 66].

Tavokin E.P. distinge patru funcții principale: *preventivă* - ce vizează prevenirea și protecția sănătății, prevenirea capacității de muncă a cetățenilor; *economică* - ce vizează acordarea de sprijin material cetățenilor aflați într-o situație dificilă de viață; *reabilitare socială* - ce se exprimă în crearea condițiilor propice păstrării statutului lor juridic și

protejării sănătății tuturor cetățenilor; *politică* – ce vizează asigurarea normelor sociale și juridice de protecție și menținere a stabilității sociale în societate, garantate de Constituție și de cadrul legislativ [5, p. 136-142].

În viziunea autorului Odinoaka I., funcțiile protecției sociale pot fi divizate în două categorii mari: *principale* și *auxiliare*. Din categoria funcțiilor principale fac parte: economică; socială; politică; demografică, iar din categoria celor auxiliare: de producție, protectoare; organizatorică; informativă; moral-ideologică [9, p. 75].

În acest sens, protecția socială se caracterizează drept un sistem statal de măsuri și acțiuni coerente, aplicate cu scopul de a garanta minimul de existență a persoanelor aflate în situație de risc din cauza unor circumstanțe ce nu pot fi înlăturate de către aceste persoane, iar metodologia de gestionare a riscurilor sociale urmează să se bazeze pe caracteristicile care reflectă natura lor publică, socială și caracterul de masă al acestor riscuri.

Drept consecință, apare întrebarea firească, care ar fi acele persoane ce necesită o protecție socială sau cel puțin care sunt categoriile de persoane asupra cărora sunt reflectate măsurile coerente de protecție socială.

Remarcăm în acest context, în literatura de specialitate internațională nu se regăsește o delimitare clară sau o caracterizare expresă a categoriilor de persoane asupra cărora se răsfrânge protecția socială, acordată în urma survenirii situațiilor de risc.

Drept urmare, caracterizarea fenomenului „riscului social” este un punct forte de a cataloga cercul de subiecți asupra cărora se răsfrânge politica guvernamentală de protecție socială.

Astfel, la începutul anilor ‘90 ai secolului XX, A. Giddens scria că întreaga lume a viitoarelor evenimente este deschisă transformării de către oameni în limitele evaluării riscurilor. Riscurile nu dispar complet din viața societății moderne, iar studiul naturii lor are un anumit sens pentru analiza categoriilor modernității și identitatea de sine [7, p. 107].

Pornindu-se de la cauza producerii, s-a afirmat că riscurile sociale sunt „riscuri inerente vieții sociale”, iar pornindu-se de la efecte – „acele evenimente care au incidență comună asupra situației economice a indivizilor prin diminuarea veniturilor sau, invers, prin creșterea cheltuielilor” [8, p. 5-7].

Evaluarea situațiilor de risc depinde nemijlocit și de percepția indivizilor asupra acestui fenomen, percepția grupurilor și a societății în general, fiind abordate ca ceva amenințător, care necesită sprijin și protecție. Și o astfel de protecție nu este întotdeauna disponibilă de a fi acordată de către membrii familiei, prieteni, colegi, alte persoane.

Unele dintre aceste circumstanțe sunt numite riscuri sociale. Aceste situații de viață, întâmplătoare sau care apar în mod natural, cel mai adesea – nu în funcție de voința individului, dar ele (în primul rând, posibilele lor consecințe negative) amenință în mod direct persoana, bunăstarea, sănătatea și, uneori, viața [10, p.330].

Totodată, potrivit prevederilor art. 1 al Legii nr. 547/2003 asistenței sociale, risc social reprezintă pericol pentru persoană sau familie de a fi afectată de consecințele economice negative ale pierderii potențialului fizic, statutului ocupațional sau social (boală, accident, dizabilitate, îmbătrânire, deces, maternitate, șomaj, inadaptare socială etc.) [4].

Prin urmare, riscul social poate fi definit ca situație independentă direct de persoană în urma căreia acesta nu-și poate garanta de sine stătător minimum de existență, drept urmare a consecințelor survenite.

Un alt element import de a identifica grupurile țintă asupra căror urmează să se reflecte protecția socială, sunt strâns legate de natura riscurilor sociale, astfel, potrivit prevederilor Convenției nr. 102/1952 a Organizației Internaționale a Muncii, sunt considerate evenimente, în urma surveniri cărora statul este obligat de a acorda suportul său pe palierul protecție socială cum ar fi: boala, maternitatea, invaliditatea, bătrânețea, accidentul de muncă și boala profesională, decesul (protecția urmașilor), sarcinile familiale, șomajul [1].

O abordare similară este identificată în articolul 7 al Legii nr. 547/2003 asistenței sociale, potrivit căruia de asistență socială beneficiază persoanele și familiile care, din cauza unor factori de natură economică, fizică, psihologică sau socială, nu au posibilitate prin propriile capacități și competențe să prevină și să depășească situațiile de dificultate, și anume: copiii și tinerii ale căror sănătate, dezvoltare și integritate fizică, psihică sau morală sunt prejudiciate în mediul în care locuiesc; familiile care nu își îndeplinesc în mod corespunzător obligațiile privind îngrijirea, întreținerea și educarea copiilor; familiile fără venituri sau cu venituri mici; persoanele afectate de violență în familie; familiile afectate de violența intrafamilială; persoanele fără familie, care nu pot gospodări singure, care necesită îngrijire și supraveghere sau sunt incapabile să facă față nevoilor socio-medicale; familiile cu trei și mai mulți copii; familiile monoparentale cu copii; persoanele vârstnice; persoanele cu dizabilități; alte persoane și familii aflate în dificultate [4].

În conformitate cu prevederile Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, în sistemul public, se acordă următoarele categorii de pensii: pensie pentru limită de vârstă, pensie de dizabilitate, pensie de urmaș, pensie specială, pensie anticipată pentru carieră lungă [2].

Totodată, articolului 41 din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, asigurații din sistemul public au dreptul, în afară de pensie, la: indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de afecțiuni generale sau de accidente în afara muncii, de boli profesionale și de accidente de muncă, inclusiv indemnizație pentru îngrijirea copilului bolnav; prestații pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă; indemnizație de maternitate; indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani; ajutor de șomaj; ajutor de deces [3].

Ca rezultat, putem susține că protecția socială, în linii generale, este asociată unei liste de evenimente care prezintă caracteristici comune ale riscurilor sociale, adică riscuri de natură să determine reducerea ori suprimarea capacității de câștig a persoanelor și imposibilitatea de a avea un trai decent sau cel puțin minimum de existență.

Subsecvent, autorii Kazibekova N.A. și Ataieva V. menționează despre existența a trei feluri de minimum și anume: fiziologic care presupune existența unei surse de venit care asigură existența persoanei; venitul ce asigură minimum de existență în societate a unei persoane; garantarea unui trai decent [11, p.17].

Urmează a remarca că, o catalogare expresă vizavi de grupurile țintă de protecție socială sunt reflectate în studiile autorului Tavochin E., unde obiectul protecției soci-

ale sunt cetățenii care au nevoie de asistență socială, precum și instituțiile și domeniile (învățământ, sănătate, protecție socială, angajare, muncă, cultură, sport și recreere). Printre cetățenii care au nevoie de protecție socială, există cinci grupuri principale.

Primul este reprezentat de populația aptă de muncă în vârstă de muncă, inclusiv persoanele concediate din forțele armate. De asemenea, include șomeri și cetățeni șomeri, refugiați și migranți forțați în vârstă de muncă, precum și femeile aflate în concediu de maternitate, concediu parental și femeile însărcinate.

Al doilea grup include cetățenii cu dizabilități în vârstă de muncă. Acești cetățeni includ persoane cu dizabilități și persoane cu o boală profesională.

Al treilea grup este reprezentat de cetățeni sub vârsta de muncă, inclusiv copiii cu dizabilități; copii din familii numeroase și monoparentale; orfani, copii și adolescenți neglijăți; alte categorii de copii care au nevoie de protecție socială.

Cel de-al patrulea grup include persoanele cu vârsta mai mare decât vârsta activă, inclusiv cetățenii în vârstă singuri, pensionarii pentru limită de vârstă, persoanele cu dizabilități și participanții la al doilea război mondial și alte persoane mai în vârstă decât vârsta activă.

Al cincilea grup include alți cetățeni care au nevoie de asistență socială, inclusiv cei cu venituri mici, de exemplu: cei al căror venit mediu pe cap de locuitor este sub nivelul de subzistență. Acest grup include și familiile tinere cu copii și experiență familială de până la trei ani, precum și alte familii aflate în situații dificile de viață [6, p.52].

Aceiași abordare privind clasificarea beneficiarilor de protecție socială este realizată de către Kazibekova N. și Ataieva V., fiind reflectată caracteristica a cinci grupuri de persoane asupra cărora se reflectează protecția socială [11, p. 18].

În acest sens, urmează remarca că catalogarea beneficiarilor protecției sociale, propusă de Tavochin E., Kazibekova N.A și Ataieva V., se bazează pe criteriul vârstei persoanei care necesită protecție socială, raportat la diferite situații în care pot să se regăsească aceste persoane, având la bază actele normative naționale respective.

Prin urmare, analizând actele normative ale Republicii Moldova și abordările internaționale, propunem spre identificare următoarele grupuri de beneficiari ai protecției sociale din țara noastră, fiind stabilit ca criteriu de bază *timpul* efectiv necesar pentru protecția socială, la care urmează să fie raportate persoanele aflate în dificultate

Astfel, în primul grup urmează să fie incluse persoane care nu sunt apte de muncă și nu pot să revină la activitate, în general sau într-un termen îndelungat, din diferite motive care nu depind de voința lor, ca exemplu: bătrânețe, dizabilitate, boală profesională, pierderea întreținătorului, îngrijirea copilului cu dizabilitate, familiile care nu își îndeplinesc în mod corespunzător obligațiile privind îngrijirea, întreținerea și educarea copiilor, familiile cu trei și mai mulți copii, etc.

În grupul doi vom include persoane aflate în situație de risc social pe termen mediu, cum ar fi: familiile fără venituri sau cu venituri mici, familiile afectate de violența intra-familială, indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă, indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani (2,2 ani); indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 2 ani, etc.

În al treilea grup pot fi incluse persoanele care urmează să obțină protecția socială pe un termen redus, cum ar fi: șomajul; prestații pentru prevenirea îmbolnăvirilor și

recuperarea capacității de muncă; accidente de muncă soldate cu afecțiuni ușoare; ajutor pentru perioada rece a anului; compensații pentru energia termică, indemnizația de maternitate, etc.

Al patrulea grup, se referă la plăți unice care se finalizează prin virarea unei sume de bani către beneficiar, așa cum ar fi: ajutor de deces; indemnizație unică la nașterea copilului, indemnizația paternală; etc.

În al cincilea grup urmează a fi incluse alte prestații sociale care nu au fost reflectate în grupurile precedente, care sunt bazate pe riscurile externe pe care Republica Moldova nu le poate influența și controla, cum ar fi: ajutorul refugiaților; ajutorul acordat migranților; etc.

Drept consecință, catalogarea grupurilor țintă asupra cărora se răsfrâng politicile guvernamentale naționale se bazează pe prevederile actelor normative naționale, care nu sunt uniforme în raport cu timpul. Or, accentul pe obiective specifice ale protecției sociale, precum și tipurile de instrumente de protecție socială sunt puternic influențate de diferitele contexte sociale, politice și economice specifice țării noastre. Gama capacităților instituționale, diferitele roluri instituționale, nivelurile de fragilitate și conflict, importanța dependenței de ajutor extern sau a veniturilor interne infime, precum și nivelurile de inegalitate și sărăcie variază semnificativ în Republica Moldova și au un rol esențial în formarea și definirea abordării vizavi de reducerea sărăciei și asigurarea unei protecții sociale viabile.

Respectiv, atât mecanismele de protecție socială, cât și grupurile țintă asupra cărora se reflectă aceste mecanisme urmează să fie supuse modificărilor în funcție de factorii economici, sociali, politici, etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția nr. 102 din 28 iunie 1952 privind normele minime de securitate socială. [Accesat 01.05.2023] Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/105826>.
2. Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii. Publicat: 7-12-1998 în Monitorul Oficial Nr. 111-113 art. 683 [Accesat 01.05.2023] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130486&lang=ro#.
3. Legea Nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale. Publicat : 06-01-2000 în Monitorul Oficial Nr. 1-4 art. 2 [Accesat 01.05.2023] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121297&lang=ro.
4. Legii nr. 547/2003 asistenței sociale. Publicat : 12-03-2004 în Monitorul Oficial Nr. 42-44 art. 249 [Accesat 01.05.2023] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107485&lang=ro.
5. Ронк В. Д. Социальная политика. Социальное обеспечение и страхование. Москва: Издательство Юрайт, 2023. 522 с. ISBN 978-5-534-10575-9.
6. Тавокин Е.П. Социальная политика: учебное пособие. 2 издание. Москва: Инфра-М, 2021. 184 с. ISBN 978-5-16-016519-6.
7. Giddens A. Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics. 1st Edition, Cambridge: Polity Press in association with Blackwell, 1994. 276 p. ISBN 0745614396.
8. Pretot X., Dupeyroux J.-J. Droit de la securite sociale. 9e edition. Paris: Dalloz, 2000. 176 p. ISBN: 978-2247031719.

9. Odinoaka I. Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova. Teză de doctor. Chișinău, 2010. 234 p. [Accesat 01.05.2023] Disponibil: <https://www.slideshare.net/exodumuser/91334762-inaodinokaiathesis-44130019>.
10. Истомина Е. А. Социальный риск и механизм правового регулирования социального обеспечения. Ежегодник трудового права. Выпуск 13. Санкт-Петербург: Издательство: Санкт-Петербургский государственный университет, 2023. 355 с. ISSN: 2218-9483.
11. Казобекова Н.А, Атаева В.Х. Субъекты, объекты и механизмы социальной защиты населения в современной России. Транспортное дело России, № 2, 2009. 80 с. ISSN: 2072-8689. [Accesat 01.05.2023] Disponibil: <https://cyberleninka.ru/article/n/subekty-obekty-i-mehanizmy-sotsialnoy-zaschity-naseleniya-v-sovremennoy-rossii/viewer>.
12. Якимчук С.В. Социальная защита населения и ее совершенствование в современных условиях. Монография. Белгород: ИП Остащенко А.А, 2004. 166 с. [Accesat 01.05.2023] Disponibil: <http://www.dslib.net/economika-xoziajstva/socialnaja-zawita-naselenija-i-ee-sovershenstvovanie-v-sovremennyh-uslovijah.html>.

EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE: EXPERIENȚA EUROPEANĂ ȘI NAȚIONALĂ

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: EUROPEAN AND NATIONAL EXPERIENCE

Mariana IAȚCO,
doctor, conferențiar universitar, USM
<https://orcid.org/0000-0002-5424-3759>

SUMMARY

The purpose of public policy evaluation is to research the political-administrative means applied to solving social problems that allow the achievement of the assigned objectives. The approach focuses on the instrumental rationality analysis of policy process factors to improve action in each of the new cycles or phases of public policy. Scientific evaluation in current times is still conditioned by the factors of science, bureaucracy and democracy, but it is also necessary to think about how to improve its instrumentality and even overcome them. The times we already live in, characterized by complexity, diversity/fragmentation and dynamism, involve uncertainties that require new perspectives or re-thinking paradigms.

Keywords: evaluation; public policies; bureaucracy; efficiency; effectiveness; cost benefit analysis; analysis of cost effectiveness; econometric models.

Scopul evaluării politicilor publice constă în cercetarea instrumentelor politico-administrative aplicate rezolvării problemelor sociale care permit realizarea obiectivelor atribuite politicilor. Deseori abordarea evaluării este focalizată pe analiza din punct de vedere al raționalității instrumentale a factorilor procesului de politici, pentru a îmbunătăți acțiunea în fiecare dintre ciclurile sau fazele noi a politicii publice. Evaluarea științifică în vremurile actuale este încă condiționată de factorii științei, birocrăției și democrației, dar este necesar să ne gândim și la modul de îmbunătățire a instrumentalității sale și chiar de a le depăși. Vremurile pe care le trăim deja, caracterizate prin complexitate, diversitate/fragmentare și dinamism, implică incertitudini care necesită perspective noi sau regândirea paradigmelor.

În prezent, sectorul public se află sub o presiune socială puternică pentru a spori eficacitatea și eficiența managementului său. Astfel, necesitatea și utilitatea evaluărilor programelor și politicilor publice trebuie să înceteze să mai fie o problemă pur tehnică sau de respectare a cerințelor formale, ci să devină un aspect fundamental al bune guvernări. Discipline multiple, cum ar fi economia, sociologia, științele politice și administrația sau sectoare precum sănătatea, educația sau ingineria infrastructurii și, în general, toți cei care utilizează direct sau indirect resursele publice, trebuie să încorporeze tehnici de evaluare în activitatea lor zilnică și care să devină un element fundamental al acesteia.

Trebuie să înțelegem că evaluarea politicilor publice trebuie să facă parte din procesul de «intervenție» publică în sine. Dincolo de reglementarea legală deja obligatorie, managerii programelor publice trebuie să evite abaterile între ceea ce a fost planificat și ceea ce a fost executat efectiv și să evalueze îndeplinirea adecvată a scopurilor și obiectivelor planificate inițial în cadrul politicilor și programelor publice, pronunțându-se asupra acestei adecvări atât din punct de vedere al eficienței, cât și al eficacității.

Înainte de implementarea unui program sau a unei politici publice, la aceeași etapă de proiectare și planificare, trebuie studiată comparabilitatea acestuia cu alte alternative viabile sau cu cea mai bună strategie de implementare. În timpul executării programelor și, desigur, la sfârșitul acestora, este obligatorie o reflecție care să promoveze o îmbunătățire a acestora și a propriei continuități a politicii sau programului.

Evaluarea politicilor publice a apărut în **Statele Unite**, la începutul în anii ,30 ai secolului trecut (1933-1937), cu scopul de a evalua programele New Deal al lui Roosevelt Th., [3] iar mai târziu ca răspuns la preocuparea de a evalua efectele multiplelor programe sociale întreprinse în anii ,60 (ajutor pentru educație, sănătate, locuințe etc.,) încadrate în așa-numita Great Society. [5]

La începutul anilor 70, în **Regatul Unit**, s-a dezvoltat o mișcare care a cerut o mai bună gestionare în sectorul public prin implementarea unor sisteme eficiente de control și raționalizare a cheltuielilor publice. După eșecul primelor evaluări a fost creat Central Policy Review Staff (CPRS) și Programul de Analiză și Revizuire (PAR) iar cu venirea la putere a lui M. Thatcher în 1979 a însemnat un impuls nou al studiilor privind controlul resurselor publice și asigurarea eficienței administrațiilor publice. Apoi a urmat crearea mai întâi a Strategiei de Eficiență (Efficiency Strategy) și ulterior a Inițiativei de Management Financiar (Financial Management Initiative) care a implementat un sistem centralizat de studii și analize ale eficienței administrațiilor publice, și cu anumite modificări, continuă să fie operațional și astăzi. [3; 5]

În același timp, aproape toate țările din Europa de Vest (Germania, Olanda, Franța, țările nordice, etc.) au fost adoptate programe sociale cu mari politici de cheltuieli în domenii precum educație, sănătate, locuințe, afaceri sociale etc., ale căror efecte reale încă nu fuseseră demonstrate empiric, a adus la generarea unei nevoi politice de a justifica această creștere a cheltuielilor și de a evalua impactul ulterior al intervențiilor. [5] În Republica Federativă Germană, din 1969, se observă practicarea și instituționalizarea treptată a evaluării, atât la nivel federal, cât și în landurile federative, orașe mari, și în însuși parlamentul federal german.

În aceeași ordine de idei, **Suedia** și-a stabilit propriul sistem de evaluare caracterizat prin încadrarea unor experți independenți în multiple comisii create ad-hoc și prin acțiunile Oficiului Național de Control, Curtea de Conturi care, prin imperativ legal, din 1967, este responsabilă de evaluarea activității și eficienței cu care acționează administrațiile publice. [13] Un model similar este urmat de Oficiul Auditorului General al **Norvegiei**, a cărui departament de audit al performanței are ca misiune evaluarea utilizării resurselor și bunurilor publice pe baza analizei critice a obiectivelor și rezultatelor acestora. [6]

În **Olanda**, în anii ,60 în scop similar, a fost pus în funcțiune Comitetul interdepartamental pentru dezvoltarea analizei politicilor (COBA). La început anului 1980

este aprobată sistematizarea evaluării politicilor, [4] încorporând aspectele legislative - cu programe care au un termen limită și a cărui continuare depinde de demonstrarea eficacității lor prin evaluarea corespunzătoare a efectelor lor. Ulterior a fost introdusă Procedura de revizuire a politicilor (PRP), care constă în includerea de către Consiliul de Miniștri a unui set de programe și servicii, în fiecare an fiscal trebuie să fie prezentată PRP și să fie evaluată în termeni de eficacitate și eficiență, pentru a propune alternative care să ducă la cheltuieli publice mai mici, inclusiv explorarea posibilităților de privatizare sau descentralizare.

În **Franța**, în ciuda încercărilor făcute începând cu anii '70 (prin Programul „Rationalisation des Choix Budgétaires”), implementarea eficientă a sistemelor de evaluare a fost totuși una mai tardivă, în comparație cu celelalte state europene. [10] De fapt, abia în 1990 evaluarea a fost instituită ca procedură instituțională de revizuire a politicilor publice în cadrul administrației franceze. (Decretul 90-82 din 22 ianuarie 1990).

Până de curând, chiar și în **Spania** practica evaluării era o experiență atipică. [15] Numai pentru proiectele de anvergură era necesară elaborarea unor analize cost-beneficiu, interesul pentru analiza și evaluarea politicilor publice nu a început în Spania decât la sfârșitul anilor '80 cu experiențe specifice, însă departe de o instituționalizare completă a evaluării sau a culturii evaluării. [2;15] Într-adevăr, evaluarea politicilor și programelor publice din Spania s-a îmbunătățit doar în ultimii ani datorită cerințelor impuse pentru accesarea fondurilor comunitare după aderarea la Uniunea Europeană în 1986.

Reforma fondurilor structurale europene din 1986 a impus obligatoriu, efectuarea unor evaluări sistematice și generalizate, stabilind astfel, că orice acțiune finanțată sau cofinanțată din fondurile structurale trebuia să fie obiectul unei evaluări obligatorii; în acest cadru, programul MEANS (Metode de evaluare a acțiunilor structurale), care a început în 1994, a stabilit obiectivele de promovare a unei dezvoltări metodologice uniforme și coerente a evaluării, care să fie aplicată în întreaga UE, și a avut ca rezultat o serie de 13 rapoarte însoțite de un glosar de termeni pentru o mai bună înțelegere a procesului de evaluare la nivel european.

De atunci, legislația comunitară privind monitorizarea și evaluarea a suferit modificări majore menite să o facă mai precisă, cu punerea în aplicare a monitorizării continue (cu evaluări ex-ante, intermediare și finale ale programelor), elaborarea de obiective mai specifice, să sporească gradul de implicare și responsabilitățile statelor membre, să asigure corelarea calității și a rezultatelor evaluărilor cu implicații financiare pentru statele și regiunile europene. Toate acestea au generat un set larg de orientări și documente pentru realizarea monitorizării și evaluării programelor și proiectelor publice care vizează crearea unei culturi a evaluării în politicile publice.

În perioada de programare a politicilor europene, evaluarea eficacității punerii în aplicare a fondurilor structurale este consolidată în continuare, pe baza experienței rapoartelor anterioare și a obligației de a efectua evaluări ex ante, intermediare și finale pentru a evalua efectele în raport cu obiectivele, nu numai cele specifice programului, dar și pe orizontală pentru toate politicile comunitare. Publicarea anuală a analizei evaluării politicilor și programelor, cu o sinteză a activității desfășurate în fiecare an, oferă o imagine de ansamblu asupra stadiului evaluării politicilor în Uniunea Europeană.

Prin urmare, în ultimii ani, cultura evaluării a fost implementată cu unele repercusiuni organizaționale în cadrul instituțiilor, deși nu cu intensitatea necesară, ceea ce a dus la crearea, în unele cazuri, a agențiilor publice și a departamentelor specializate responsabile de evaluare în cadrul administrațiilor, universităților și companiilor. Prin urmare apare o nouă linie de consultanță pentru administrațiile publice oferite de asociațiile de toate tipurile specializate în probleme legate de evaluarea publică.

În Republica Moldova exercițiul de evaluarea a politicilor în forma sa embrionară începe la începutul anilor 2004-2005 odată cu elaborarea primului document de politică publică *Strategia de Creștere Economică și Reducerea Sărăciei (2004-2006)*. Deși pentru început cadrul normativ nu prevedea expres metodologii sofisticate de analiză econometrică și socială, fiindcă însuși procesul de elaborarea a politicilor era pe atunci o abordare inovativă pentru administrația publică din Republica Moldova. Pe parcursul anilor, ulterior au fost elaborate ghiduri metodologice cu scopul de ajuta funcționarii antrenați în procesul de elaborare a politicilor să realizeze și activități de evaluare. Însă aceste activități erau mai multe exerciții de raportare la ceea ce făcea administrația pe marginea documentelor decât aprecia acestora prin impactul lor asupra cheltuielilor sau schimbării sociale preconizate.

Din toate cele de mai sus menționate, se deduce interesul pentru evaluarea politicilor publice din ultimii ani, în care mai jos se va realiza o analiză mai rezumativă a originii, obiectivelor și metodelor de evaluare, cele mai reprezentative ale acestora din domeniul economiei și cu referire în special la UE.

O definiție interesantă este cea oferită de autorul Vedüng care înțelege evaluarea ca «evaluarea retrospectivă atentă a meritelor, importanței și valorii aplicării, productivității și rezultatelor intervențiilor guvernamentale, care este destinată să joace un rol în viitoarele situații și acțiuni practice». [13] Această definiție evidențiază caracterul retrospectiv al evaluării, și anume că este o evaluare a realizărilor anterioare ale unei acțiuni, finalizate sau nu, care este compatibilă cu evaluările intermediare sau finale, dar nu cu evaluările anterioare programului sau politicii.

Această poziție retrospectivă este completată și de alți autori [12], cum ar fi aspecte care includ și așa-numita evaluare prealabilă sau evaluarea ex ante ca instrument pentru proiectarea intervențiilor și pentru luarea deciziilor «exercițiul de evaluare este aplicarea sistematică a procedurilor de cercetare socială pentru a evalua conceptualizarea, proiectarea, implementarea și utilitatea programelor de intervenție socială»). Această practică a evaluării ex ante este adoptată și de Comisia Europeană pentru evaluarea intervențiilor structurale și coincide cu utilizarea pe scară largă a unor metode precum analiza cost-beneficiu din știința economică.

Un alt aspect se referă la analiza productivității intervențiilor, sau ceea ce este analiza eficienței activității publice. În cele din urmă, este evidențiat și un al treilea aspect care înțelege evaluarea nu ca un exercițiu de reflecție lipsit de proiecție pentru viitor, ci ca un efort menit să genereze învățare care poate fi utilizată în acțiunile viitoare. Este o evaluare pentru acțiune, ca o componentă sau contribuție la procesul de elaborare a politicilor publice, dar efectuată pe intervenții sau programe în execuție sau executate, nu pe programe care nu au fost încă implementate.

Din toate acestea rezultă că evaluarea poate și trebuie să acopere începând de la faza

de elaborare a politicilor publice până la evaluarea rezultatelor odată executate, întotdeauna dintr-o perspectivă critică care implică căutarea de îmbunătățiri în viitoarele acțiunile și incluzând toate domeniile ciclului de viață al unei politici sau al unui program, de la concepția sa până la impactul său generat de program sau politică.

Prin urmare, o definiție larg acceptată a termenului de evaluare este, una care consideră că evaluarea constă în aplicarea metodelor sistematice de cercetare pentru a examina proiectarea, implementarea și utilitatea politicilor și programelor publice.

Motivele pentru evaluarea unui program pot fi foarte diverse, de la cele pur raționale, la cele de natură politică [14]. Raționamentul evaluării ar trebui să vizeze obținerea unui răspuns obiectiv la rezultatele obținute printr-o acțiune care, la rândul său, poate contribui la luarea unei decizii cu privire la viitorul unui program, cum ar fi intensitatea, modul de punere în aplicare etc. Acestea sunt realizate prin funcțiile evaluării: *informarea, atribuirea și legitimarea*. Cu toate acestea, în afară de aceste motive, pot exista și altele mai puțin legitime, cum ar fi dorința de a întârzia o decizie, de a dilua responsabilitățile, de a mări sau de a masca rezultatele, de a respecta cerințele sistemului birocratic, de a justifica anumite decizii populiste, etc.

Orice acțiune a sectorului public ar trebui să se bazeze pe o schemă logică care să coreleze intrările cu realizările determinate de rezultatul evaluării. Cu toate acestea, după cum subliniază majoritatea autorilor [8] este dificil să găsești un program care să fie clar articulat cu scopurile, obiectivele, criteriile și deciziile bazate pe date.

Atunci când se abordează o evaluare a politicilor publice, cel mai frecvent se aplică următoarea secvență: identificarea obiectivelor, definirea modului de măsurare a realizării acestora printr-un set de indicatori măsurabili care specifică obiectivele, sursele de informații care trebuie utilizate pentru a obține informații cu privire la acești indicatori și modul de realizare a analizei.

Deși poate părea simplu, acestea sunt probleme complexe din mai multe motive. Primul este că obiectivele programelor și politicilor în general nu sunt, clare, concrete și măsurabile, ci ambigue, difuze și dificil de specificat și măsurat. [1] Unii autori consideră și sunt de acord, că această este unul dintre motivele pentru care eficiența în sectorul public este mult mai dificil de măsurat. În al doilea rând, nu numai că programele au obiective declarate oficial, ci pot exista și unele nedecarate într-o «agendă ascunsă» sau chiar obiective neașteptate, atât pozitive, cât și negative. În al treilea rând, complexitatea evaluării provine și din faptul că programele publice includ adesea un amalgam de activități, actori și structuri, care sunt dificil de identificat.

Această alegere implică construirea unui model cu relații cauză-efect între variabilele programului, [9] care reprezintă în cele din urmă, proiectarea evaluării în sine [14]. După alegerea indicatorilor, este necesar să se stabilească o pondere pentru fiecare indicator, precum și să se stabilească nivelurile de referință pentru fiecare obiectiv supus evaluării. A patra și ultima considerație se referă la o limitare implicită a utilizării unui indicator: acesta poate oferi informații despre rezultatul unui program, dar nu și despre motivul pentru care funcționează sau nu, ceea ce uneori este interesant de știut. Odată identificate obiectivele, indicatorii și modelul relațiilor dintre aceștia, următorul pas este alegerea surselor primare și secundare de informații (date de monitorizare administrativă, dosare de cheltuieli, interviuri cu chestionare deschise și închise etc.). În cele

din urmă, ultimul pas poate fi analiza și interpretarea rezultatelor, prin aplicarea modelului sau designului de evaluare adoptat anterior, la care s-ar putea adăuga căutarea mecanismelor care să asigure utilitatea programului sau politicii.

Tehnicile de evaluare a politicilor publice au fost în mod regulat utilizate în țările anglo-saxone timp de peste cincizeci de ani, în special în Statele Unite, experiența majorității țărilor europene fiind mult mai recentă și mai fragmentară. Impulsul european pentru evaluarea politicilor publice își are originea în obligația impusă de Comisia Europeană pentru evaluarea programelor structurale și, ulterior, a altor inițiative comunitare, care a încurajat punerea în aplicare a practicilor de evaluare în numeroase domenii și în toate țările Uniunii Europene, inclusiv politicile naționale, și în ceea ce se numește procesul de instituționalizare a evaluării în sine.

Considerăm că orice exercițiu de analiză este pozitiv și benefic pentru îmbunătățirea eficacității, eficienței și chiar legitimității cheltuielilor publice, deși există riscul ca acesta să devină un alt aspect birocratic care pur și simplu trebuie rezolvat, acordând prioritate evaluărilor justificative. Prin urmare, este important să definim obiectiv metodele de evaluare, să îmbunătățim eforturile în acest domeniu și să monitorizăm aplicarea metodelor de evaluare. Analizele de eficiență și de eficacitate trebuie completate cu studii de analiză ale costurilor și acțiunilor alternative.

Pentru aceasta, este esențială intervenția evaluatorilor externi și independenți, pentru a asigura obiectivitatea evaluării, fiind reglementată de un sistem deontologic, care protejează evaluatorii de presiunea sau de clientelismul birocratic. Modelul de audit financiar, cu anumite corecții metodologice, ar putea fi luat în considerare pentru a acorda o marjă mai mare de libertate evaluatorilor, sau prezența universităților și a echipelor de cercetare, de asemenea sunt un aspect care trebuie luat în considerare în acest domeniu.

În cele din urmă, un alt element care trebuie luat în considerare este transparența evaluărilor și publicarea acestora. Destinatarii finali ai politicilor publice și contribuabilii care generează resursele pentru implementarea acestora sunt cetățenii, prin urmare, evaluările nu ar trebui să fie considerate documente tehnice pentru uz intern, contribuabilii și cetățenii ar trebui să aibă acces deplin la acestea, astfel încât să poată învăța atât din reușita cât și din eșecul evaluărilor anterioare, intermediare sau chiar finale. Pe final, acest articol și-a propus să contribuie, din partea mediului academic și în măsura posibilităților sale, la obiectivul principal descris aici, într-un format succint, la sporirea eficacității și eficienței politicilor și acțiunilor publice, sporind legitimitatea acestora și căutând rezultate care să îmbunătățească acțiunile viitoare în procesul de construcție democratică a Republicii Moldova și a aspirației sale de integrare europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Albi, E. "Evaluación de la eficiencia pública. El control de la eficiencia del sector público", Hacienda Pública Española, n° 120-21, 1992, pp. 299-316.
2. Bachtler, J. y Michie, R. "A new era in regional policy evaluation?", Regional Studies, vol. 29 (8), 1995, pp. 745-751.
3. Ballard, X. "Evaluación de Políticas. Marco conceptual y organización institucional". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 80. Abril-Junio 1993, p. 199.

4. Bemelmans-Videc, M. L.; Elte, R.; Koolhaas, E. "Policy Evaluation in the Netherlands: Institutional Context and State of Affairs", în: *Program Evaluation and the Management of Government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990.
5. Derlien Hans-Ulrich "Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. Gestión y análisis de políticas públicas", N° 11-12, 1998, pp. 13-22.
6. Ericksen, B. "Institutional Aspects of Evaluation in Norway", în: *Program Evaluation and the Management of Government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990, p. 127.
7. Fuentes, F. "Evaluación de políticas públicas: Evaluación participativa y situación en España", *Análisis Local*, n° 4, 2002, pp. 43-49.
8. Mairate, A., "La evaluación de los fondos estructurales: Aspectos metodológicos y teóricos", *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas*. Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid, Valladolid. 2003.
9. Magnac, T. "L'apport de la microéconométrie à l'évaluation des politiques publiques", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 54, 2000, pp. 89-113.
10. Nioche, J. P. "Accountable Public Management", Kakabadse A., Rondo P., Brovetto Y R. Holzer (eds.): *Management Development and the Public Sector*, Avebury, Gower Publishers, 2008.
11. Pazos M. , "La evaluación de programas en la administración pública española: el estado de la cuestión", *Papeles de Trabajo*, n° 16, 1996, p.34.
12. Rossi, P.H.; y Freeman, H., *Evaluation: A systematic approach*. Ed. Sage, 2003.
13. Vedüng, E., "Utilización de la evaluación", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n° 30, 1993, pp. 69-80.
14. Weiss, C.H., *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Prentice Hall, New Jersey, 1972.
15. Zapico Goñi, E., "La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 14-15, 1998, pp. 53-59.

PUBLIC ADMINISTRATION IN WARTIME: RISK ASSESSMENT

*Mykola POPOV,
Professor, Ph.D. Deputy director,
Professor of the Department
of Public Administration and Regionalism IPSA OPNU*

*Ivan KOMAROVSKYI,
Lecturer, Master of PA,
Department of Management,
Finance and Business Technology IPSA OPNU*

ABSTRACT

Risk management of the state administration process is a multifaceted problem, the positive solution of which is impossible without taking into account numerous factors affecting the subject and objects of administration. Usually, the practice of public administration corresponds to a complex approach to risk management, which simultaneously involves the application of actions of an economic, organizational and technical nature.

The substantiation of the theoretical principles of risk management at the level of public authorities has not yet become a component of the theory of public administration. In the study, based on the results of the generalization of the review of the problem, a proposal is presented regarding the use of state management mechanisms to minimize possible risks.

Keywords: *public administration, risk management, mechanisms of public administration.*

The war with Russia and the introduction of martial law in connection with this became a factor that determines the emergence of various and specific risks both for the public administration (PA) system and for Ukrainian society.

In general, risk management of the public administration process is a multifaceted problem, the solution of which depends on the level of consideration of all existing factors of influence on the subject and objects of management. Their defining feature is the public nature of the sphere of public administration, which makes it necessary to consider the issue of risk management from the point of view of applying the appropriate mechanisms of PA, such as, for example, economic, organizational or legal.

A number of studies have been devoted to the substantiation of the theoretical principles of risk management at the level of state authorities. The problem of risk management in the field of PA was considered in detail in [2, 5].

When considering the task of creating an effective risk management mechanism in the public administration system, it makes sense to take as a basis a business approach, which is defined as risk management [3, 4, 6]. A feature of this methodology is the application, depending on the task being solved, of various definitions of the term "risk", which may be used by authorities with certain restrictions [1]. Their example is:

- risk is a quantitative measure of loss, which is determined simultaneously by

the probability of exposure to destructive factors;

– risk is a quantitative representation of the probability of a situation resulting in losses;

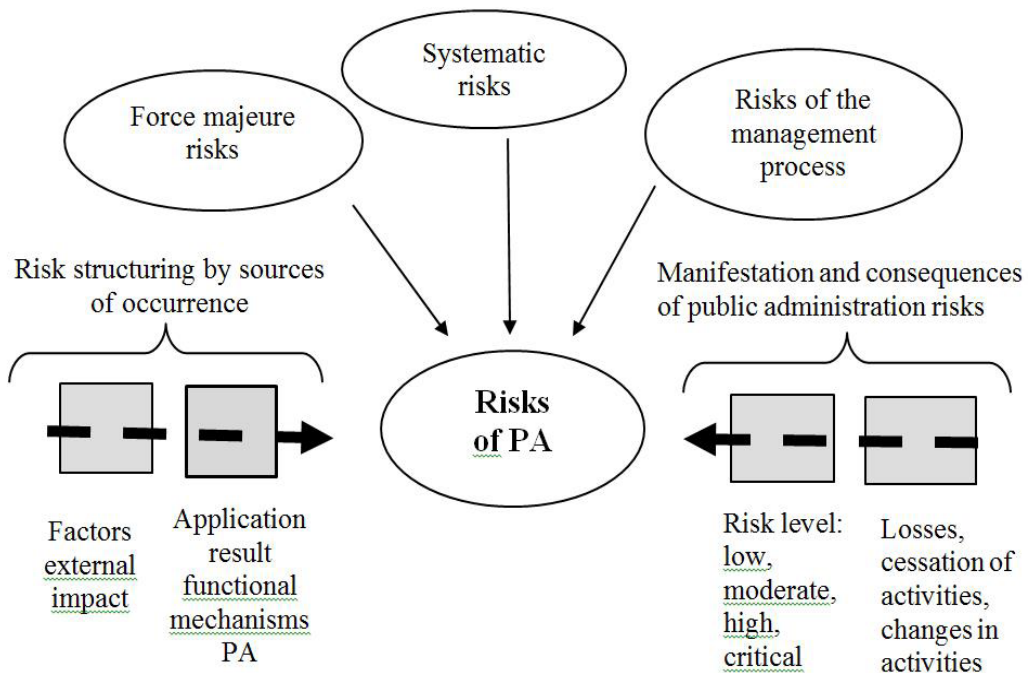
– risk is the anticipated possibility of danger.

Building an effective risk management mechanism at the level of authorities first of all involves the identification and research of those types of risks that are specific to their activities. At the same time, the development of a mechanism for managing such risks requires the definition of management principles through the application of appropriate management mechanisms of PA [3].

The appropriate structure of the risk environment of the PA process is presented in the Figure.

According to the Figure, risk management should begin with their definition and assessment. Therefore, for further consideration of the concept of risk of the PA process, the study proposes to use a widespread definition of risk, according to which it is associated with the probability of loss of financial and material resources under conditions when there are unforeseen changes in the environment. At the same time, you can use a classification according to which all possible risks can be reduced to three main types: management process, systematic and force majeure, Figure.

Figure. Structuring and identification of risks according to the form of their manifestation



According to the structure of the risk environment shown in the Figure, the first stage of risk analysis should be the determination of:

| management risk $R_{m.r.}$, which summarizes all the risks associated with the activity of the authority.

| systemic risk $R_{s.r.}$, which is characterized by financial and economic and social and political factors of influence.

| force majeure risks $R_{f.m.r.}$, which are critical in the process of public administration.

Thus, the overall risk R consists of the sum of management, systematic and force majeure risks:

$$| \quad \Sigma R = \Sigma (R_{m.r.} + R_{s.r.} + R_{f.m.r.})$$

Next, when applying PA mechanisms, the risk R must be presented through its probability $P(R)$. Knowledge of the probability of risk occurrence will allow applying such a criterion for evaluating the management process as an indicator of its effectiveness. At the same time, apart from the type of risk, the algorithm for its definition and analysis should include the following stages:

- identification of all dependent and independent influencing factors that determine the probability of risk occurrence;
- determining the level of impact of risks on the management process;
- analysis of the risk component of decisions made by authorities when performing their functions;
- analysis of the potential and real effectiveness of the management process, taking into account the risky component.

The substantiation of the theoretical principles of risk management at the level of public authorities has not yet become a component of the theory of PA. A possible approach here could be a proposal to apply PA management mechanisms to minimize the impact of risks. These include regulatory, economic, social and organizational mechanisms.

The process of risk management as a quantitative measure of danger in the implementation of the PA process is related to decision-making and requires compliance with certain principles. It has been proven that the main goal of risk management should be to reduce the probability of the occurrence of risks or to reduce the negative impact of the consequences of the risk to the accepted level.

As noted above, such management mechanisms as regulatory, economic, social and organizational should be used for risk management. At the same time, in order to minimize the risky component, they must be attributed to the representatives of the corresponding source of their occurrence, who are able to manage them more effectively.

Thus, in accordance with the specific features of the management process itself, a variant of the balanced distribution of risks and the use of necessary resources should be chosen

Conclusion.

The generalization of the considered approach to the consideration of the risky component of the PA process gives reason to come to the conclusion that the concept of "management risk" in the general approach is always based on the reflection of the relationships that arise between the subject and the management object that take part in the process PA. The subject of management exerts managerial influence on the objects of management, including the state management process itself, development resources, and third parties.

Adopting such an approach as a basis allows us to move on to the definition of specific features that are inherent in risk management methods at all stages of management both during the war and post-war reconstruction:

- they are determined by the target orientation of the management process itself;
- must take into account such a mandatory condition for the organization of the management process as the occurrence of additional risks associated with the reconstruction of the country and overcoming the consequences of the war;
- their choice is conditioned by such factors as the requirements for the application of such management mechanisms as regulatory, economic, social and organizational and specific features of such an object of management, such as the process of rebuilding the economy and overcoming the consequences of war.

REFERENCES

1. Verbytska G. To define the concept of «risk». Ukraine economy. *Вербицька Г. До визначення поняття «ризик»*. Економіка України. 2004. №4. С. 83-87
2. O.B. Bilyavska, Conceptual principles of risk management in public administration. Public administration: improvement and development. *О.Б.Білявська, Концептуальні принципи управління ризиками в державному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток* No. 6, 2010
3. Soroko V. M., Bilyavska O. B. Analysis of the mechanism of risk management in the development and implementation of state management decisions / V. M. Soroko, O. B. Bilyavska // Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management. «Management» series. *Сороко В. М., Білявська О. Б. Аналіз механізму управління ризиками при розробці і реалізації державно-управлінських рішень / В. М. Сороко, О. Б. Білявська // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. - 2009. - No. 4. - P. 167 - 180.
4. Kapuscinska, K., Matejun, M. (2014). Risk Management in Public Sector Organizations: A Case Study. *International Journal of Business and Management Studies*, 3(3), 129-143.
5. Konrad Raczkowski (2017) Risk Management in Public Administration, Springer, 2017, P.448
6. United Nations (2019) Risk management in public administration in the context of the sustainable development goals. *World Public Sector Report 2019* , pp 129-148. DOI: <https://doi.org/10.18356/d85bcb9c-en>

IMPULSIONAREA DIGITALIZĂRII SERVICIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ROMÂNIA PRIN CREAREA SPAȚIULUI DIGITAL COMUN

PROMOTING THE DIGITALIZATION OF PUBLIC SERVICES IN MOLDOVA AND ROMANIA THROUGH CREATING THE COMMON DIGITAL SPACE

Călin-Lucian BÎZU,
doctorand, USM, economist, România

SUMMARY

The digital economy and society are strategic objectives of the European Commission, as they represent preconditions for a context conducive to innovation, growth and competitiveness. From 2021, the digital skills strategy has a new dimension and orientation. The digital transformation strategies developed and implemented by Romania and the Republic of Moldova from the very beginning were focused on the digitization of public services, a process that will be boosted by the creation of a common digital space.

Keywords: digital economy, digitization of public services, innovation, competitiveness, common digital space.

Strategiile de transformare digitală dezvoltate și implementate de România și Republica Moldova de la bun început au fost axate pe digitalizarea serviciilor publice. În cadrul acțiunilor întreprinse prin eforturile comune ale specialiștilor de pe ambele maluri ale Prutului, se numără alinierea instituțiilor de profil din Republica Moldova și România la aceleași obiective strategice pe digitalizare și stabilirea cadrului de timp pentru atingerea acestora.

Este inerent ca strategiile de transformare digitală dezvoltate și implementate în sectorul public din România și Republica Moldova să fie convergente cu politicile, programele și strategia de digitalizare ale Comisiei Europene. Pentru Guvernul Republicii Moldova una dintre prioritățile de activitate este transformarea digitală profundă a țării, pe toate palierele. Transformarea digitală este menționată drept prioritate în programul de guvernare a actualului executiv, fiind în competența Ministerului dezvoltării economice și digitalizării, având scopul de coordonare a tuturor eforturilor pe domeniul de referință la nivel de Guvern și, în mod particular, a celor mai importante instituții specializate de resort: Agenția de Guvernare Electronică (AGE), Agenția de Servicii Publice (ASP) și Serviciul Tehnologie Informației și Securitate Cibernetică (STISC).

În România, subiectul transformării digitale are un impact major asupra societății, fiind una dintre cele mai importante componente prevăzute și în Planul de Redresare și Reziliență. Planul Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR) este conceput astfel încât să asigure un echilibru optim între prioritățile Uniunii Europene și

necesitățile de dezvoltare ale României, în contextul recuperării după criza COVID-19 care a afectat semnificativ țara, așa cum a afectat întreaga Uniune Europeană și întreaga lume.

Astfel, prin componenta C7 a PNRR al României este prevăzut domeniul de intervenție Transformare digitală, al cărui obiectiv este acela de a crea o infrastructură digitală coerentă și integrată la nivelul administrației publice din România care să ofere servicii digitale de înaltă calitate atât cetățenilor, cât și companiilor.

Prin realizarea acestui obiectiv sunt create condițiile pentru adoptarea tehnologiilor digitale în toate sectoarele și domeniile de activitate ale instituțiilor statului și pentru creșterea numărului de cetățeni și companii care vor putea beneficia și valorifica oportunitățile oferite de digitalizare. Implementarea pe scară largă a soluțiilor digitale va contribui, la creșterea gradului de transparentizare a activității autorităților statului și la reducerea barierelor birocratice, contribuind, de asemenea, la realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă.

Transformarea digitală nu mai este un domeniu specializat, de nișă. Aceasta reprezintă un imperativ al timpului în toate sectoarele vieții și pe toate domeniile de activitate ale tuturor statelor lumii, inclusiv România și Republica Moldova. Oricare domeniu poate și trebuie să beneficieze de avantajele tehnologiilor moderne, simplificând sau eliminând procedurile birocratice, micșorând dependența de factorul uman, evitând procedurile repetitive și pur tehnice, excluzând factorii de corupție și sporind încrederea în instituțiile statului. Oricare stat al lumii are de ales între a implementa o transformare digitală veritabilă, care să includă majoritatea cetățenilor săi și să devină astfel mai competitiv în o lume tot mai tehnologizată sau a rămâne în urmă de la această tendință globală, conservând proceduri și practici care au devenit ineficiente, birocratice, greoaie, costisitoare.

Astăzi se lucrează la convergența strategiilor de transformare digitală dezvoltate și implementate în sectorul public din România și Republica Moldova cu politicile, programele și strategia de digitalizare ale Comisiei Europene. Primul nivel de convergență este cel cu Piața Unică Digitală. Piața Unică Digitală reprezintă demersul strategic al Comisiei Europene pentru accesul cetățenilor și afacerilor la mediile online digitale. În esență, Piața Unică Digitală reprezintă asigurarea mișcării libere a persoanelor, serviciilor publice și capitalului, accesarea și utilizarea serviciilor publice online în condiții de competiție corectă. Cei trei piloni de bază ai Pieței Unice Digitale sunt accesul, mediul digital, economia și societatea.

Un obiectiv strategic al Comisiei Europene, care influențează semnificativ gradul de adopție și de utilizare a serviciilor publice digitale, este facilitarea accesului cetățenilor la mediile și serviciile digitale. Comisia Europeană face demersuri pentru a spori numărul cetățenilor cu acces la medii digitale, pentru a dezvolta abilitățile de digitalizare, dar și pentru a valorifica într-o măsură mai mare potențialul strategic al instituțiilor în vederea transformării digitale.

Pentru a fi implementat cu succes, procesul de schimbare și transformare trebuie să fie însoțit de un amplu proces de dezvoltare a competențelor și abilităților digitale în instituțiile din sectorul public. Comisia Europeană promovează diverse inițiative care au ca principal scop dezvoltarea abilităților și competențelor digitale pentru forța de

muncă, cetățeni și modernizarea educației la nivelul Uniunii Europene. Digitalizarea serviciilor publice și migrarea lor exclusiv în medii digitale presupune, ca precondiție, dezvoltarea competențelor digitale pentru ca cetățenii și stakeholderii instituțiilor publice să poată accesa și utiliza aceste servicii [1].

Economia și societatea digitală sunt obiective strategice ale Comisiei Europene, deoarece reprezintă precondiții ale unui context propice pentru inovare, creștere și competitivitate. Începând cu anul 2021, strategia pentru competențe digitale are o nouă dimensiune și orientare. Având în vedere că majoritatea domeniilor lucrative și interacțiunea cu mediile digitale necesită competențe digitale, Comisia Europeană desfășoară noul Program Europa Digitală [2].

Acest program este esențial pentru dezvoltarea competențelor digitale, dar, mai ales, pentru creșterea gradului de valorificare a potențialului strategic instituțional. Potențialul strategic instituțional este definit de capacități, capacități, competențe și abilități instituționale. Parcurgerea nivelelor de maturitate digitală instituțională presupune formarea și utilizarea competențelor digitale ale angajaților și cetățenilor. Pentru dezvoltarea acestor competențe, Comisia Europeană a înființat coaliția pentru competențe și locuri de muncă digitale. Această coaliție reunește țările membre, companii, parteneri sociali, ONG-uri și instituții educaționale pentru a forma competențe digitale în Europa. Coaliția pentru competențe și locuri de muncă digitale promovează excelența prin susținerea inițiativelor de educație pentru digitalizare, iar la nivelul Uniunii Europene există un depozitar de proiecte pentru formarea competențelor digitale care pot fi aplicate în orice moment în orice țară. Ca obiectiv strategic coaliția are în vedere competențe digitale pentru: cetățeni, forță de muncă, profesioniști din domeniul TIC și în domeniul educațional.

Un alt obiectiv strategic al Pieței Unice Digitale este crearea unei societăți digitale incluzive. Orașele inteligente, îmbunătățirea accesului la servicii de eGuvernare și eSănătate vor crește convergența spre Europa Digitală. O societate digitală care dispune de acces, servicii publice digitale, competențe și instrumente digitale va genera incluziune. Piața Unică Digitală are ca obiectiv crearea condițiilor pentru ca rețelele și serviciile digitale să se dezvolte. Rețele de comunicații cu siguranță cibernetică și bandă largă pot asigura o rată mai mare de adopție a serviciilor publice digitale de către cetățeni. Intențiile strategice de inovare a serviciilor publice și digitalizarea lor necesită un context propice, o infrastructură flexibilă și un cadru protejat pentru investiții în rețele digitale, precum și un anumit context concurențial. Serviciile publice digitale sunt livrate către cetățeni prin intermediul platformelor digitale, iar Comisia Europeană acordă o atenție deosebită rolului central pe care-l au platformele digitale în procesul transformării digitale.

Orientarea strategică actuală a Comisiei Europene este fundamentată pe dinamica contextelor socio-economice și pe centrarea activităților, indiferent de specificul lor, pe date. Prin urmare, este evident rolul tehnologiilor și soluțiilor digitale în evoluția sistemelor, a instituțiilor și a societății în ansamblul ei. Instituțiile sunt nevoite să devină „inteligente” din punct de vedere strategic, nu doar pentru a înțelege dinamica schimbărilor, ci și pentru a-și valorifica potențialul instituțional prin digitalizare.

Pentru a corespunde acestor orientări strategice ale UE, Republica Moldova și Ro-

mânia lucrează la crearea unui spațiu digital comun și acest deziderat este consfințit în Memorandumul de înțelegere în domeniul transformării digitale dintre guvernul României și Guvernul Republicii Moldova [4], semnat în cadrul ședinței comune a Guvernelor, la 11 februarie 2022, de către viceprim-ministrul pentru digitalizare al Republicii Moldova și ministrul cercetării, inovării și digitalizării al României. Semnarea acestui Memorandum reprezintă o premieră și constituie un pas important în ceea ce privește dezvoltarea unui spațiu digital comun între cele două țări. Documentul prevede un șir de obiective de cooperare bilaterală, între care:

- dezvoltarea platformelor, infrastructurilor digitale și a serviciilor publice electronice;
- realizarea schimbului de date;
- recunoașterea mutuală a semnăturilor electronice;
- facilitarea investițiilor și a antreprenoriatului inovativ în domeniul tehnologiei informației;
- asigurarea securității cibernetice.

Semnarea Memorandumului de înțelegere în domeniul transformării digitale dintre Republica Moldova și România vine să impulsioneze cooperarea bilaterală pe acest segment și să asigure, totodată, transpunerea normelor europene și aplicarea unor standarde comune care vor deschide oportunități de participare împreună la proiecte de dezvoltare și transformare digitală, finanțate din programele de asistență financiară ale Uniunii Europene. Acest lucru înseamnă o multitudine de beneficii, pe care le va resimți fiecare cetățean, entitățile din sectorul public, privat, mediul academic și asociativ, pentru că aceste avantaje se referă la promovarea democrației digitale participative, dezvoltarea raporturilor economice, impulsionearea comerțului electronic, dezvoltarea și valorificarea serviciilor publice electronice etc.

În contextul Memorandumului [4], în vederea creării cadrului instituțional de implementare a fost înființată o Comisie mixtă interguvernamentală responsabilă de aplicarea *Memorandumului de înțelegere în domeniul transformării digitale dintre Republica Moldova și România*. Misiunea Comisiei ține de colaborare și sprijin reciproc pentru impulsionearea cooperării bilaterale, efectuarea schimbului de experiență, mobilizarea resurselor tehnice, financiare și umane în vederea dezvoltării spațiului digital comun între Republica Moldova și România.

În acest context, considerăm că crearea și intensificarea parteneriatului strategic și al dialogului funcțional dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României în domeniul transformării digitale va avea un impact pozitiv în toate sectoarele, care necesită adoptarea și adaptarea unor soluții digitale noi, ce vor putea să răspundă eficient necesităților emergente ale utilizatorilor.

În cadrul acțiunilor întreprinse prin eforturile comune ale specialiștilor de pe ambele maluri ale Prutului, se numără alinierea instituțiilor de profil din Republica Moldova și România la aceleași obiective strategice pe digitalizare și stabilirea cadrului de timp pentru atingerea acestora, fiind identificate obiectivele de bază [3]:

- Dezvoltarea serviciilor publice digitale după standarde europene și ridicarea nivelului de alfabetizare digitală a națiunii;
- Identificarea mecanismelor juridice prin care va fi asigurată reutilizarea soluțiilor digitale;

- Republica Moldova va partaja cu instituțiile de profil din România serviciile electronice și platforme guvernamentale care și-au demonstrat eficiența și se bucură de apreciere în lume;

- Pregătirea platformei tehnice pentru dezvoltarea unor servicii publice prestate de autoritățile din România în calitate de prototipuri, bazate pe serviciile guvernamentale dezvoltate în Republica Moldova;

- Inițierea procedurilor de recunoaștere mutuală a semnăturilor digitale emise de cele două state, astfel asigurând interoperabilitatea identității electronice, precum și inițierea negocierilor comune cu UE de recunoaștere a semnăturilor calificate emise de Republica Moldova;

- Înregistrarea progreselor în elaborarea cadrului de securitate cibernetică pentru Republica Moldova. În domeniul securității cibernetice România a atins rezultate remarcabile și expertiza specialiștilor din România și Estonia este mult apreciată în elaborarea modelului de securitate cibernetică, activitate sprijinită de proiecte finanțate de UE și SUA.

La finele anului 2022, au fost semnate două documente importante, care urmăresc scopul consolidării relațiilor de cooperare în domeniul digitalizării între guvernele Republicii Moldova, României și două companii private, Microsoft și compania românească UiPath.

Colaborarea trilaterală între cele două guverne și companiile Microsoft și UiPath deschide noi perspective și oportunități pentru dezvoltarea digitală a Republicii Moldova și a României. Aceste acorduri de colaborare nu au caracter sau angajament comercial. Ele sunt acorduri de parteneriat strategic, în care părțile sunt motivate de dorința de a conlucra într-o echipă comună la digitalizarea celor două țări.

Comisia se va axa pe implementarea proiectelor și inițiativelor comune, dezvoltarea investițiilor în sectorul tehnologiei informațiilor, elaborarea soluțiilor digitale inovative în interesul cetățenilor de pe ambele maluri ale Prutului. Între domeniile de cooperare care necesită a fi menționate sunt:

- Dezvoltarea serviciilor publice electronice la toate nivelurile de guvernare;
- Schimbul de date și interoperabilitatea sistemelor informatice între cele două țări;
- Automatizarea proceselor administrative;
- Recunoașterea reciprocă a semnăturilor electronice;
- Securitate cibernetică;
- Facilitarea investițiilor și antreprenoriatului, dezvoltarea afacerilor;
- Implementarea platformelor și infrastructurilor dezvoltate aici și în România;
- Participarea în comun la programe și inițiative, desfășurate la nivelul Uniunii Europene;
- Transfer de experiență și bune practici, instruirea specialiștilor și dezvoltarea de politici sectoriale;
- Dezvoltarea societății informaționale etc.

În concluzie, ținem să subliniem că în România, cadrul larg de servicii publice cerut de guvernanta digitală este în proces de constituire, fiind prevăzut pentru realizare prin Planul Național de Redresare și Reziliență. Coroborând acest element cu lipsa unui catalog clar al serviciilor publice digitale, putem deduce că fragmentarea serviciilor va

continua, atât din cauza aplicării principiilor noului management public, mai ales a descentralizării, cât și din cauza lipsei resurselor și a autonomiei locale.

În Republica Moldova, Agenția de Guvernare Electronică, în calitate de entitate responsabilă pentru spațiul digital comun cu România, va contribui la co-crearea, testarea și implementarea în comun a soluțiilor digitale în sectorul public. Printre prioritățile etapei inițiale de dezvoltare a spațiului digital comun se numără consolidarea infrastructurii digitale din sectorul public, susținerea proceselor de dezvoltare a societății digitale și economiei digitale inovatoare și reziliente comune, sprijinirea eforturilor comune de preluare și transpunere a noilor tehnologii. La moment există o agendă comună clară, prin care a fost asumat angajamentul de colaborare și susținere reciprocă pentru impulsionarea cooperării bilaterale, efectuarea schimbului de experiență, mobilizarea resurselor tehnice, financiare și umane, în vederea dezvoltării spațiului digital comun.

În vederea dezvoltării spațiului digital comun, considerăm că este necesară regândirea sistemului de guvernare a serviciilor publice digitale, nu doar prin prisma respectării principiilor enunțate de către documentele europene, cât mai ales prin organizarea clară a unui cadru de guvernare digitală. Guvernarea digitală face referire mai degrabă la procese și mecanisme interne și externe din sectorul public decât strict la utilizarea tehnologiei digitale în furnizarea serviciilor publice. Aceasta din urmă nu presupune automat schimbarea proceselor, ci poate merge și în direcția transferului birocrăției existente în mediul online. Actorii publici și privați din societate pot contribui la o direcționare mai bună a utilizării tehnologiei digitale în serviciul public.

Astfel, a doua recomandare se referă la cooptarea actorilor de la diverse nivele decizionale și din diverse medii în structurile și mecanismele de guvernare digitală. Având în vedere fragmentarea serviciilor publice, actorii locali au acționat pe cont propriu în realizarea propriilor servicii locale digitale. Acestea riscă să fie incompatibile cu cadrul național propus a fi construit. Integrarea autorităților publice locale sau a serviciilor deconcentrate în structuri de guvernare, schimburi de informații și rețele informale poate contribui la crearea unor servicii uniforme și a unor procese regândite din perspectiva autorităților care au cel mai adesea contact direct cu cetățeanul. O rețea extinsă de actori, atât publici, cât și privați (sectorul academic, sectorul de business sau non-guvernamental) poate aduce expertiză extinsă. Consilii consultative, comitete de supraveghere, dar și consultări recurente și active cu cetățenii sunt doar câteva din structurile de guvernare digitală care pot fi utilizate. Mai mult, implicarea activă a cetățenilor și integrarea cu adevărat a acestora în procesele regândite pot aduce un plus de credibilitate autorităților publice.

În final, prezența unor actori variați aduce mai multă legitimitate procesului de transformare digitală a serviciilor publice.

Crearea spațiului digital comun Romania-Republica Moldova va contribui la dezvoltarea unor soluții compatibile cu standardele și reglementările Uniunii Europene, facilitând interacțiunile transfrontaliere fără piedici între cetățenii și mediul de afaceri din Republica Moldova și Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Conturarea viitorului digital al Europei // https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_ro
2. Deceniul digital al Europei: obiective digitale pentru 2030 // https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_ro
3. Hotărârea Guvernului Nr. 6 din 06-01-2023 cu privire la unele măsuri pentru implementarea Memorandumului de înțelegere în domeniul transformării digitale dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României, semnat la 11 februarie 2022 . In: Monitorul Oficial al RM, Nr. 5-8 din 13.01.2023.
4. Memorandumul de înțelegere în domeniul transformării digitale între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova // <https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2022/02/MEMO-9.pdf>

ISTORIA ȘI EVOLUȚIA MĂSURĂRII PERFORMANȚEI ÎN SECTORUL PUBLIC

THE HISTORY AND EVOLUTION OF PERFORMANCE MEASUREMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Tatiana FURCULIȚA,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Performance measurement started to be done since the end of the 19th century. In the first phase (which lasted until the 1980s) the focus was on financial indicators such as profit, profitability or productivity. This system was designed for industrial operations and aims to reduce costs, increase the efficiency of labor and the use of machines. The fact that everything is expressed in monetary terms makes it difficult to evaluate on two increasingly important scales lately: quality and time. In addition, the structure of the economy has changed, where services are increasingly important (where productivity is harder to quantify) and the cost structure has changed significantly. Another problem of these performance measurement systems is the inadequacy to the requirements of the public sector.

Keywords: *public institution, management, performance, performance indicators, public administration*

Măsurarea performanțelor, este considerată de anumiți specialiști, ca având rădăcinile în sistemele timpurii de evidențiere contabilă. În acest sens, H.T. Johnson (1981) [6, p.515] citează sistemul contabil folosit de casa De Medici ca un excelent exemplu de măsurare a performanțelor în perioada pre-industrială, sistemul contabil folosit asigurând o bună evidențiere a costurilor și a produselor tranzacționate, precum și a veniturilor și profiturilor înregistrate de pe urma tranzacționării, fără a recurge la anumite tehnici sofisticate cum ar fi analiza și calculația de cost.

Totuși, majoritatea specialiștilor consideră că adevărata istorie a măsurării performanței apare odată cu revoluția industrială (începutul secolului XIX), și trecerea de la producția și comercializarea mărfurilor manufacturate individual la producția de serie.

Vorbind despre evoluția măsurării performanței, B. Anderson și T. Fagerhaug (2003) [1, p.63] consideră că măsurarea performanței începe odată cu perioada industrială și odată cu apariția conceptelor de productivitate și de măsurare a productivității. În opinia lor, o lungă perioadă (perioada anilor 1900 – 1980) cei doi termeni, respectiv performanță și productivitate, au fost considerați sinonimi, în ciuda unor înțelesuri diferite pe care le comportă termenul de productivitate față de termenul de performanță în anumite contexte și situații.

La modul general, la fel ca și termenul de performanță, și productivitatea exprimă de fapt, evident într-o formă sau alta, gradul de eficiență al unui proces, activitate sau organizație. De altfel, ca și definiție generală, productivitatea exprimă eficiența utilizării forței de muncă și a mașinilor, fiind de multe ori exprimată în termeni financiari, lucru care facilitează o mai

bună înțelegere și interpretare a acestui termen (Naghi și Stegorean, 2004) [7, p.108].

Tot referitor la evoluția măsurării performanțelor, T.D. Fry și J.F. Cocs (1989) [4, p.55] sunt de părere, în studiile lor referitoare la performanță, că, începând cu perioada interbelică, se pun bazele metodelor tradiționale de măsurare a performanțelor, metode bazate numai pe evidențierea contabilă și financiară a rezultatelor firmelor (evidențind numai câștigurile imediate ale firmelor), fiind concentrate asupra evaluării rezultatelor obținute în trecut de departamentelor interne ale organizației.

O perioadă semnificativă în evoluția conceptelor de performanță și de măsurare a performanțelor unei organizații o constituie perioada anilor 1980-1995.

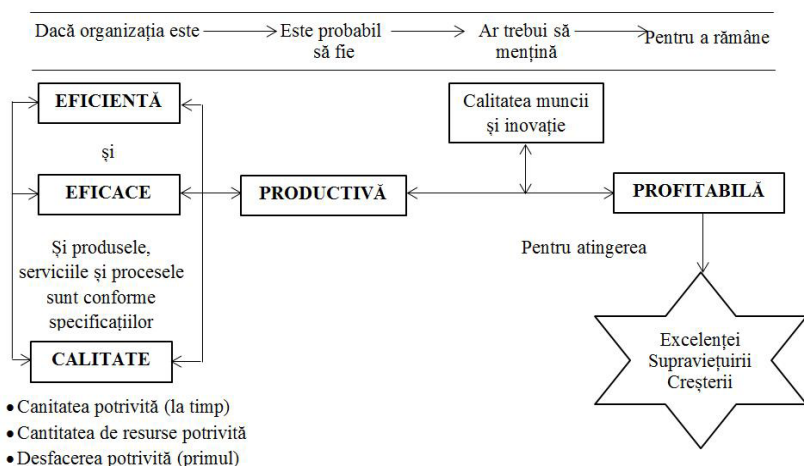
Odată cu dezvoltarea industrială și apariția unei concurențe acerbe pe piețele de desfacere, simpla evidențiere contabilă a rezultatelor financiare și a costului de producție nu mai constituie surse de încredere necesare menținerii firmelor pe piață și asigurării succesului viitor al acestora. Evaluarea succesului organizațiilor numai din perspectiva productivității nu mai poate fi considerată unicul criteriu care să explice succesul sau insuccesul firmelor pe piață.

De altfel la începutul anilor 1981, O.W. Wight remarca faptul că succesul firmelor japoneze ca și organizații s-ar datora, în principal, folosirii unor sisteme de măsurare a performanțelor pe termen lung și nu al măsurării performanțelor financiare imediate. De asemenea, el semnala că, preponderent în firmele japoneze, indicatorul de performanță al unui angajat nu se bazează pe evidențierea cantității și numărului efectiv de produse efectuate sau pe valoarea creată de respectivul angajat prin munca sa, ci pe evidențierea respectării fluxului și al programului de zi cu zi de producere a produselor.

Se poate afirma cu certitudine că începând cu această perioadă termenele care definesc performanța și măsurarea performanței încep să apară tot mai mult în studiile și în literatura de specialitate, surprinse ca și concepte cu conotații mult mai complexe și de substrat față de simpla analogie cu productivitatea. În acest sens, trebuie remarcate studiile lui D.S. Sink și T.C. Tuttle [10, p.99], întreprinse în anii 1980, privind măsurarea performanței în organizații din sfera privată.

Teoria lor privind performanța unei organizații nu se bazează pe o simplă relație de tip input/output al angajaților sau pe o cuantificare simplă a productivității, ci consideră acest termen ca fiind un complex de relații între diferite criterii (criterii evidențiate în figura 1).

Figura 1. Complexitatea relației dintre criteriile de performanță



De asemenea, vorbind despre măsurarea performanței, și R.G. Eccles (1991) [3, p.133] consideră că perioada anilor 1980 poate fi considerată ca și o perioadă de «revoluție» în domeniul măsurării performanței, perioadă în care atenția comunității academice și a practicienilor s-a îndreptat spre „ce trebuie” făcut de către organizație în vederea schimbării sistemelor tradiționale de măsurare a performanțelor existente, bazate pe evidențierea costului – ca urmare a neajunsurilor acestor metode, cu sisteme mai potrivite, care să reflecte atât obiectivele curente cât și mediul organizației.

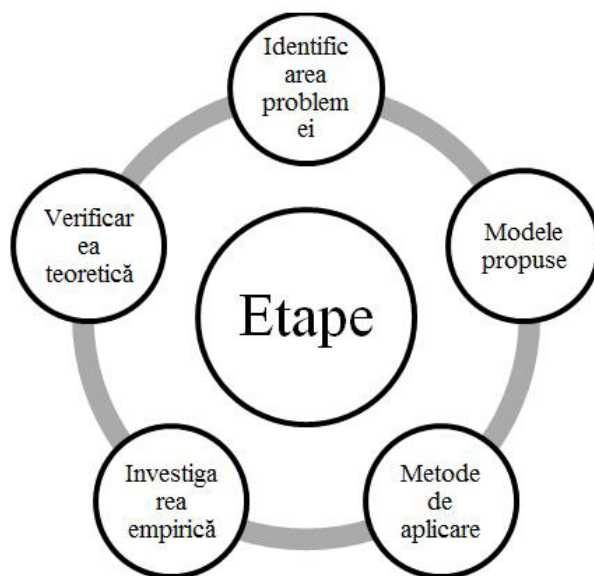
Cert este că în perioada anilor 1980-1995, au apărut și s-au dezvoltat sistemele moderne de măsurare a performanței care relaționează diferiți indicatori de performanță financiari cu cei non-financiari. Pe de altă parte, în această perioadă s-au pus bazele acelor procese pe care o organizație trebuie să le urmărească și să le urmeze pentru a fi în stare a-și proiecta și a-și implementa acele sisteme de măsurare a performanței care să îi asigure evidențierea cât mai clară a performanțelor sale.

De asemenea, în această perioadă au apărut multe dintre modelele și schemele privind măsurarea performanței, cum ar fi „tabloul de bord echilibrat” – „balanced scorecard” a lui Kaplan și Norton, „prisma performanței” a lui Kennerley și Neely, „modelul-matrice a performanței” al lui D.P. Keegan, R.G. Eiler și C.R. Jones, „piramida SMART” a lui Lynch și Cross, „modelul determinantilor și al rezultatelor” al lui Fitzgerald, ca suport consistent pentru procesele menționate mai sus. Obiectivul principal al acestor modele a fost de a ajuta organizația să își definească cât mai clar și precis setul de măsurători care să reflecte, la rândul lor, atât propriile obiective cât și propria performanță.

Perioada de după 1995, se poate caracteriza din perspectiva măsurării performanței prin încercarea de rafinare a teoriilor și modelelor apărute, precum și de testare empirică a modelelor-cadru ce stau la baza construcțiilor sistemelor de măsurare a performanței.

În ultimii ani se observă o încercare de redefinire a modului de evidențiere și măsurare a performanței, respectiv o redefinire a modalității de implementare a sistemelor de măsurare a performanței, acest lucru datorându-se în special faptului că multe dintre aceste sisteme nu au condus la rezultatele scontate sau dorite. Acest lucru se datorează în special creșterii așteptărilor din partea organizațiilor în ceea ce privește creșterea nivelului de performanță a acestor sisteme. În acest sens, multe organizații considerau că, odată implementat, un anumit sistem de măsurare a performanței bazat pe un anumit model conduce automat la creșterea nivelului de performanță. Cu toate că implementarea unui sistem de măsurare a performanței ajută într-o mare măsură la creșterea nivelului de performanță, acestea nu trebuie privite ca o «rețetă» sau metodă miraculoasă și universală care rezolvă toate problemele organizației. Vorbind despre evoluția sistemelor de măsurare a performanțelor începând cu anii 1980 până în prezent, specialistul A. Neely (2005), consideră că această etapă poate fi clasificată în cinci faze, evoluția fiind privită ca un proces dinamic și ciclic (fig. 2).

Figura 2. Etapele evoluției sistemelor de măsurare a performanței



Astfel, în opinia lui A. Neely, prima fază din evoluția măsurării performanței începe la începutul anilor 1980, tema principală fiind discutarea problemelor legate de sistemele de măsurare a performanței – tendința acestor sisteme fiind de evaluare a performanțelor organizației numai sub aspect financiar și/sau evidențierea disfuncționalităților și a altor aspecte negative care apar la aceste sisteme (Raboca, 2008) [9, p.88]. În esență această etapă, a fost denumită faza de „identificare a problemei”, respectiv faza în care au apărut discuțiile care evidențiau, așa cum menționam mai sus, punctele slabe ale sistemelor de măsurare a performanței și impactul lor asupra organizației.

Începutul anilor 1990, perioada celei de a doua faze, se caracterizează prin apariția soluțiilor generale potențiale, care încercau să elimine neajunsurile problemelor dezbătute de specialiști în anii 1980, referitoare la sistemele de măsurare a performanțelor. În această perioadă au apărut și s-au dezvoltat „modelele-cadru generale”, care propuneau diferite căi și modalități de explicare și abordare a performanței, etapă denumită etapa „modelelor generale”. De asemenea, în această etapă apar modele generale – modelele cadru, dintre care se pot enumera: piramida performanței, tabloul de bord – balanced scorecard, modele care, deși nu ofereau o soluție exactă sau o metodologie detaliată privind modul de măsurare a performanței, prezentau schematic cum ar trebui măsurată performanța unei organizații.

Faza a treia în evoluția măsurării performanțelor, o constituie faza „metodelor de aplicare”, fază care implică cercetări, dezbateri dar și discuții aprinse privind modul în care ar trebui aplicate modele-cadru de măsurare a performanțelor propuse în perioada anterioară. Începând cu anii 1990 apar, în literatura de specialitate, tot mai multe metodologii și căi de aplicare a celor mai populare modele-cadru ale măsurării performanței. De asemenea în această fază organizațiile încep să implementeze modele și metodologii de măsurare a performanței complexe care îmbină metodele și indicatorii de performanță financiari cu metodele și indicatorii de performanță non-financiari.

Faza a patra în evoluția măsurării performanțelor, începută la mijlocul anilor 90`

și incluzând începutul anilor 2000, o constituie perioada de „investigare empirică” a modelelor și metodelor de măsurare a performanțelor, denumirea generică de „investigare empirică” fiind legată de faptul că în această perioadă tot mai multe organizații au recurs la aplicarea și implementarea diferitelor metode, într-o formă mai mult sau mai puțin complexă, de măsurare a performanței, dând astfel posibilitate specialiștilor și cercetătorilor din domeniu de a verifica practic, pe baza datelor colectate, modelele, metodele și metodologiile teoretice propuse în faza anterioară. De altfel, în această perioadă, implementarea unui sistem de măsurare a performanței, în special modelul de măsurare a performanței de tipul „tablou de bord”, era privită de organizații ca o soluție universală menită a rezolva totalitatea problemelor cu care ele se confruntau. Ideea că odată implementat un sistem de măsurare a performanțelor, problemele cu care se confruntă o organizație vor dispărea, a condus în final la o mare deziluzie și la rezultate discutabile. Datele empirice colectate de specialiști în urma proceselor de implementare a sistemelor de măsurare a performanței au relevat faptul că eșecul parțial și rezultatele sub nivelul așteptărilor privitoare la măsurarea performanțelor s-ar datora atât deficiențelor modelelor teoretice propuse – insuficiența explicării și modelării teoretice a măsurării performanței, cât și modul de implementare practică a acestor modele.

De exemplu, studiile recente a lui S. Brignall (2002) [2, p.45], Ittner CD & Larcker D.F. (2003) [5, p.90] relevă faptul că, în anumite cazuri, rezultatele implementării unui sistem de măsurare a performanței de tipul „tablou de bord” sunt relativ contradictorii și sub așteptările preconizate, lucru care a determinat chiar punerea sub semnul întrebării a utilizării acestui tip de metodă de măsurare a performanței (Raboca, 2008) [9, p.101].

Faza actuală a evoluției măsurării performanțelor, începută odată cu trecerea în noul mileniu, în opinia lui A. Neely, o constituie faza de „verificare teoretică” a modelelor și metodelor de măsurare a performanței. Evidențele și datele empirice adunate de-a lungul fazei de „investigare empirică” au determinat, inevitabil, o regândire și o re poziționare a modului de interpretare teoretică a ceea ce înseamnă măsurarea performanței pentru o organizație. În urma criticilor privind validitatea unor modele-cadru, metode și metodologii de măsurare a performanței, eforturile specialiștilor s-au îndreptat spre studierea, explicarea și dezvoltarea unor modele și metode de măsurare a performanțelor dinamice care să înlocuiască metodele și modelele statice.

BIBLIOGRAFIE

1. Anderson, B. și Fagerhaug, T., *Performance Measurement Explained, Designing and implementing Your State of the Art System*, Milwaukee (WI): ASQ Quality Press, Milwaukee, 2003.
2. Brignall, S., ‘The balanced scorecard: an environment and social critique’, *Proceedings of the 3rd International Conference on Performance Measurement*, Boston, 2002.
3. Eccles, R., G., ‘The performance measurement manifesto’, 1991, *Harvard Business Review*, January-February, Vol.69, No.1, pp. 131-137.
4. Fry, T., D. și Cocs, J., F., ‘Manufacturing performance; local versus global measures’, 1989, *Production and Inventory Management Journal*, 2nd Quarter, Vol.30, No.2, pp. 52-56.

5. Ittner, C., D. și Larcker D., F., 'Coming up short on non-financial performance measurement', 2003, *Harvard Business Review*, November, Vol.81, No.11, pp. 88-95.
6. Johnson, H., T., 'Towards an understanding of nineteenth century cost accounting', 1981, *The Accounting Review*, Vol. LVI, No.3, pp. 510-520.
7. Naghi, Mihai, Stegorean R., *Managementul producției industriale*, Cluj-Napoca: Editura Dacia, 2004
8. Neely, Andy, 'The evolution of performance measurement research, 2005, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol.25, No.1, pp. 1271-1279.
9. Raboca, Horia, *Măsurarea satisfacției clienților serviciilor publice*, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2008.
10. Sink, D., S. și Tuttle, T., C., *Planning and Measurement in Your Organization of the Future*, Norcross: Industrial Engineering and Management Press, 1989

FUNCȚIONARUL PUBLIC - MODEL DE CORECTITUDINE ȘI INTEGRITATE

PUBLIC SERVANTS - MODEL OF CORRECTNESS AND INTEGRITY

Andrei GUȚU,
profesor de istorie,

Școala Gimnazială Omega, Târgu Mureș, România.

Președinte al Institutului de Management Japonez, Republica Moldova.

SUMMARY

One of the central objectives of the state, undoubtedly, must include attracting trained, specialized persons to the public administration, able to actively contribute to the implementation of reforms established to improve public services and living standards. This principle must be applied carefully, especially when one wants to enter a public office or to promote in a higher position. What is certain is that we can almost never know what that official who has been entrusted with new responsibilities will prove in the public service, even if he has good training from an academic or professional point of view. For this very reason, the competent institutions must apply the most effective methods of identifying specialists capable and suitable for their functions, and this can happen, from my point of view, through a form of organization called MERITOCRACY.

Keywords: Public servant, public administration, public services, reform, meritocracy.

Introducere

Supremația legii, prioritatea interesului public, asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, profesionalismul, imparțialitatea și independența, integritatea, libertatea gândirii și a exprimării, cinstea și corectitudinea în exercitarea funcției publice și în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, sunt valori indispensabile pentru o guvernare eficientă și corectă a celor care slujesc poporul. Un lucru important pentru asigurarea acestor valori este meritocrația, termen folosit pentru a conștientiza faptul că nominalizarea într-o poziție publică, de execuție sau de conducere, este făcută pe baza meritelor și a talentului, nu pe alte criterii ilegale, cum ar fi: averea deținută, puterea politică, poziția socială, nepotism etc. Aceste ilegalități sunt o piedică în realizarea proiectelor sau a reformelor în interesul cetățenilor și afectează imaginea instituțiilor statului, atât pe plan intern cât și pe cel extern.

Un criteriu esențial pentru buna funcționare a administrației publice este încrederea cetățenilor în instituții iar acest lucru se poate întâmpla atunci când funcțiile publice sunt ocupate de către oameni onești și integri. Din acest punct de vedere, scopul acestui material este de a defini și analiza, dintr-o perspectivă teoretică, elementul de corectitudine și integritate a funcționarilor publici.

Principiile de bază în exercitarea funcției publice

În conformitate cu legislația în vigoare, funcția publică nu este altceva decât ansam-

blul de atribuții și obligații stabilite de lege, în scopul realizării prerogativelor de putere publică. Funcționarul public însă, este persoana fizică numită într-o funcție publică, care reprezintă instituția statului în raport cu cetățenii. [1, art. 2]

Pornind de la afirmațiile de mai sus, funcția publică reprezintă mai mult decât un serviciu, în care interesul public predomină interesul personal sau de familie, iar acest lucru poate fi conștientizat doar atunci când există moralitate și nu doar legalitate. Spun acest lucru, deoarece serviciul public reprezintă o profesie destinată acelor care sunt capabili să adopte, indiferent de situație, un comportament moral.

În ultimii ani, analiza virtuților sociale pe care trebuie să le împărtășească funcționarii publici, precum onestitatea, imparțialitatea, sinceritatea, echitatea sau conduita morală, a căpătat o importanță din ce în ce mai mare, fiind vizibilă la nivel mondial. [9]

Potrivit Legii nr. 158 din 04.07.2008, funcționarul public are următoarele obligații: a) să respecte Constituția, legislația în vigoare, precum și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; b) să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor; c) să fie loial autorității publice în care activează; d) să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu; e) să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public; f) să respecte normele de conduită profesională prevăzute de lege; f1) să respecte prevederile art. 7 alin. (2) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale; g) să respecte regulamentul intern. [1, art. 22]

Alte câteva principii fundamentale ale activității serviciului public sunt prevăzute în Legea nr. 443 din 04.05.1995, art. 4, acestea fiind: a) devotamentul față de stat și față de poporul Republicii Moldova; b) respectarea strictă a legilor și altor acte juridice conforme legii, respectarea disciplinei de stat, răspunderea personală a funcționarilor publici pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu; c) respectarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice, ale autorităților administrației publice locale; d) profesionalismul, competența și spiritul de inițiativă; e) obligativitatea hotărârilor organelor ierarhic superioare etc. [2, art. 4]

Respectarea principiilor menționate mai sus îi pot ajuta pe funcționarii publici, de execuție sau de conducere, să aplice regulile în mod corect și eficient, precum și să ia decizii corecte în situațiile în care ar trebui să-și exercite atribuțiile de serviciu.

În Uniunea Europeană (UE), spre exemplu, funcția publică cuprinde un șir de principii care nu se deosebesc foarte mult de cele din țara noastră, cel puțin din punct de vedere teoretic, o deosebire ar fi că ele sunt respectate de majoritatea funcționarilor, comparativ cu situația din Republica Moldova. Principiile din UE sunt stabilite la nivel înalt a standardelor etice pentru funcționarii publici europeni, acestea reprezentând un element esențial al culturii serviciului public european.

Funcționarii publici în Uniunea Europeană trebuie să-și exercite funcțiile cât mai bine cu putință și trebuie să respecte întotdeauna cele mai înalte standarde profesionale pentru a fi un bun exemplu pentru ceilalți.

În continuare, voi menționa câteva din principiile serviciului public care ghidează funcționarii europeni, stipulate în Statutul funcționarului public european: 1. Anga-

jamentul față de Uniunea Europeană și cetățenii acesteia (Instituțiile Uniunii există pentru a servi intereselor Uniunii și ale cetățenilor în atingerea obiectivelor Tratatelor); 2. Integritate (Funcționarii publici trebuie să se comporte în toate cazurile într-un mod care ar putea fi supus celui mai amănunțit control public); 3. Obiectivitate (Funcționarii publici trebuie să fie imparțiali, deschiși față de nou, să țină seama de probe, să fie dispuși să asculte puncte de vedere diferite și să fie capabili să recunoască și să remedieze greșelile); 4. Respect față de ceilalți (Funcționarii publici trebuie să aibă un comportament respectuos între ei și față de cetățeni, să fie politicoși, dispuși să ajute, rapizi și cooperanți); 5. Transparența (Funcționarii publici trebuie să fie dispuși să-și explice activitățile și să prezinte motivele acțiunilor lor). [8]

Un lucru interesant, îl găsim în Regulamentul Nr. 1023/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 de modificare a Statutului funcționarilor Uniunii Europene și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii Europene, care prevede că funcționarul public este obligat să își exercite atribuțiile și să se comporte ținând seama numai de interesele Uniunii. Acesta nici nu solicită, nici nu acceptă instrucțiuni din partea vreunui guvern, autorități, organizații sau persoane din afara instituției sale. Funcționarul îndeplinește atribuțiile care îi sunt încredințate în mod obiectiv și imparțial și cu respectarea datoriei sale de loialitate față de UE. Fără permisiunea autorității imputernicite, funcționarul nu poate accepta, din partea unui guvern sau a oricărei alte surse din afara instituției de care aparține, titluri onorifice, decorații, favoruri, cadouri ori remunerații, indiferent de natura acestora, cu excepția cazului în care acestea îi sunt acordate pentru servicii prestate fie înainte de numirea sa, fie în cursul unui concediu special etc. Înainte de a recruta un funcționar, autoritatea imputernicită verifică dacă vreun interes personal al candidatului ar putea să-i afecteze independența sau dacă există orice alt conflict de interese. [3, art. 11]

Deținerea unei funcții publice într-o instituție din UE presupune nu doar abilități intelectuale, cu o pregătire vastă academică, ci și o stare de sănătate fizică și psihică adecvată. Pe acest motiv, o regulă care se respectă cu strictețe este trecerea anuală a unui control medical, care poate fi efectuat atât de medicul instituției în care activează funcționarul cât și din afara acesteia. [7, p.193]

Dincolo de partea legislativă, trebuie să existe toleranță zero la încălcarea oricăror obligații ale funcționarului public, pentru a preveni incapacitatea și corupția în funcția publică. Deseori, corupția în instituțiile statului pornește de la „iertarea” faptelor ilegale comise de către un angajat (pentru că este ruda, nepotul sau fiul/fiica unui demnitar) sau favorurile care se obțin pentru a ascunde o faptă ilegală. Acest lucru afectează grav activitatea organizației prin nerealizarea proiectelor propuse în interesul public și decredibilizează imaginea întregii echipe. Marele filosof grec Aristotel spunea, foarte demult, următorul lucru „*Mi-e prieten Platon, dar mai prieten îmi e adevărul*”.

Corectitudinea și integritatea în funcția publică

În a doua jumătate a secolului al XIX-lea, Mihai Eminescu publica un articol în gaza zeta Timpul, pe tema corupției din societatea românească, în care afirma următoarele: „*Voi arătați prin zilnică pildă că corupția e mijlocul cel mai lesnicios de trai în România. Acesta este spiritul cel rău care desface societățile românești și le nimicește pân-în sfârșit; acesta este veninul care dă loc la mișcări sociale și la nemulțumire... contribuie a destră-*

ma spiritul public, a-l face să nu mai crează nici în drept, nici în bine, a nu mai aștepta nimic de la muncă, totul de la tertip și de la apucătură... Nimic nu e mai periculos pentru conștiința unui popor decât priverile corupției și a nulității recompensate... Această priverile îi ia poporului încrederea în valoarea muncii și în siguranța înaintării prin merit. Dându-le zilnic exemplu că, fără a ști ceva și fără a fi muncit, cineva poate ajunge bogat și om cu vază...” [4, p. 111-120, p. 124]

Chiar dacă acest articol a fost scris acum sute de ani, nu poate fi ignorat nici în ziua de astăzi, fiind un semnal de alarmă pentru societatea actuală. Din punctul nostru de vedere, corupția și nerespectarea principiului integrității sunt principalii factori care pot destabiliza activitatea serviciului public. În acest sens, dacă instituția publică se confruntă cu aceste două ilegalități, atunci în mod firesc își pierde capacitatea de a livra servicii calitative cetățenilor și nu mai poate contribui la modernizarea domeniilor publice în care este abilitată. Tocmai pe acest motiv, Guvernul și alte organizații ale statului trebuie să dispună de mijloacele necesare pentru a preveni și a rezolva problemele acestea, aplicând experiențele altor state cu cel mai mic nivel de corupție din lume, cum ar fi: Danemarca, Luxemburg, Germania, Elveția, Norvegia, Finlanda, Suedia, Japonia, Singapore, Noua Zeelandă etc.

Pentru ca prevenirea și combaterea fenomenului de ilegalitate în funcția publică să fie eficientă, este necesară concentrarea pe înțelegerea cauzelor reale a acestora.

Lipsa de educație, lipsa de reglementări specifice, supradimensionarea aparatului public (creșterea birocrăției), lipsa transparenței și a altor cauze generatoare a formelor de corupție, evaluate corect și realist pot contribui la stabilirea unor mecanisme eficiente și eficace de prevenire și combatere specifice fiecărei organizații. Transparența și integritatea sunt instrumentele cele mai puternice în prevenirea și combaterea ilegalităților în funcția publică, mai ales a fenomenului corupției. Unele dintre cele mai importante remedii pentru a crește gradul de corectitudine și integritate în funcția publică, precum și a preveni actele de corupție sunt următoarele: a. îmbunătățirea, acuratețea și predictibilitatea cadrului legislativ; b. aplicarea operativă și în egală măsură a normelor și reglementărilor; c. selecția riguroasă a funcționarilor publici utilizând inclusiv instrumente de evaluare a integrității; d. optimizarea organizatorică și folosirea eficientă a resurselor umane, e. simplificarea sistemului de management și control; f. proiectarea și aplicarea instrumentelor eficace de evaluare a resurselor umane; g. profesionalizarea concomitent cu depolitizarea organizațiilor; h. transparentizarea organizațională și decizională; i. educația timpurie și conștientizarea asupra efectelor și riscurilor corupției și conceperea unor instrumente educaționale de repudiare a corupției; j. proiectarea de strategii anticorupție și/sau planuri de integritate la nivel organizațional. Răspunderea managerială și ierarhizarea clară a responsabilităților, formarea continuă a funcționarilor publici, evaluarea integrității profesionale (de la angajare), conștientizarea și responsabilizarea entităților publice/private și a cetățenilor, dezvoltarea și aplicarea fermă a instrumentelor de conduită etică și profesională (nu doar declarativ), înființarea instituției avertizorului de integritate și dezvoltarea mecanismelor de protecție a celor care denunță fapte de corupție, proiectarea și aplicarea mecanismelor specifice organizației de evaluare a incidentelor, îmbunătățirea legislației cu privire la prevenirea și combaterea neregulilor, fraudelor și formelor de corupție, dezvoltarea de aplicații și

platforme de tip e-administrație pentru eficientizarea activităților și creșterea gradului de transparență organizațională și decizională, achiziții publice transparente și competitive, sunt alte particularități importante care pot preveni și combate formele de ilegalitate în administrația publică. [5, p. 37-38-39]

Pentru a spori încrederea în instituțiile publice este nevoie de un cadru instituțional care garantează că viitorii funcționari publici sunt selectați pe criterii de merit și că au pregătirea necesară pentru îndeplinirea atribuțiilor. Cazurile în care conducătorii instituțiilor publice au fost numiți pe criterii politice, fără a avea pregătirea necesară, au afectat credibilitatea instituțiilor publice și încrederea cetățenilor în administrație în general. [6, p.79]

Concluzii

În concluzie menționez faptul că funcționarul public trebuie să conștientizeze că lucrează în interesul cetățeanului, deținând o funcție nobilă și pe care trebuie să o exercite cu maximă responsabilitate. Funcția publică există pentru cei care sunt gata să-și sacrifice interesul personal pentru interesul public, iar dacă persoana nu simte acest lucru atunci locul ei nu este în funcția publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Nr. 158 din 04.07.2008, publicată în Monitorul Oficial la data de 23.12.2008, Nr. 230-232, art. 840;
2. Legea serviciului public, Nr. 443 din 04.05.1995, publicată în Monitorul Oficial la data de 02.11.1995, Nr. 61, art. 681;
3. Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului privind modificarea Statutului funcționarilor Uniunii Europene și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii Europene, Nr. 1023/2013, din 22.10.2013;
4. Mihai Eminescu, *Opere XIII*, Ed. Academiei RSR, București, 1985, 660 p.;
5. *Prevenirea și combaterea faptelor de corupție și promovarea standardelor de etică și integritate*, studiu elaborat în cadrul proiectului cod 3.1.028, cod SMIS 118455, cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională, Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, București 2019, 82 p.;
6. Radu Bianca, *Încrederea cetățenilor în instituțiile publice. O perspectivă teoretică*, articol publicat în Revista Transilvană de Științe Administrative 2(47)/2020, Cluj-Napoca 2020, p. 72-84;
7. Verginia Vedinaș, *Funcția publică Europeană*, articol publicat în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(4)/2000, Cluj-Napoca 2000, p. 161-194;
8. <https://s9.ro/1tr9> (www.ombudsman.europa.eu);
9. <https://s9.ro/1tr8>.

O NOUĂ ABORDARE A EVALUĂRII ȘTIINȚEI: UTILIZAREA INDICELUI TIMMY

A NEW APPROACH TO SCIENCE ASSESSMENT: USING THE TIMMY INDEX

*Vladimir MOCAN,
lector universitar,
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

ABSTRACT

Evaluation has become an essential part of the research process, critical to measuring policy objectives, making decisions about program budgets, project selection, funding awards and career development. The article analyzes the issue of evaluating scientific research. There is no single perfect system of evaluation and respect for diversity is crucial. Capitalizing on international experience, primarily European, should be part of the evolution of the system in the Republic of Moldova. The aim should be to introduce new indicators (or adapt old ones) that help to better disclose quality and that are transparent and fit the purpose of the assessment, while maintaining a concrete system based on the principle of objectivity. In this sense, the use of an indicator for the evaluation of national scientific organizations is proposed.

Keywords: evaluation, research, metrics, Open Science, Timmy Index, article, social impact

Introducere și context. Evaluarea a devenit o parte esențială a procesului de cercetare, esențială pentru măsurarea obiectivelor politicii, luarea deciziilor privind bugetele programelor, selecția proiectelor, premiile de finanțare și dezvoltarea carierei. De la criza financiară din 2008, constrângerile economice asupra finanțării publice s-au intensificat, ceea ce a dus la creșterea cererilor politice pentru comunitatea științifică de a măsura impactul mai larg pe care îl are pentru a-și demonstra valoarea pentru societate.

În același timp, există un consens din ce în ce mai mare că sistemul actual de evaluare trebuie regândit pentru o era a Științei deschise, a datelor mari, a digitalizării și a cererii de metode și competențe interdisciplinare. Există solicitări de îmbunătățire a utilizării indicatorilor de evaluare, de a echilibra mai bine factorii cantitativi și calitativi și de a lărgi sfera evaluării pentru a reflecta întreaga diversitate de intrări, rezultate și practici în știința secolului XXI [6;10].

Scopul urmărit în lume este de a stabili un set mai adecvat de indicatori și abordări pentru a conduce la apariția unui sistem mai echitabil și mai nuanțat. În acest context, Comisia Europeană a desfășurat un exercițiu de consultare și „co-creare” cu părțile interesate din cercetare și inovare pentru a defini principiile și condițiile limită pentru sisteme de evaluare noi, îmbunătățite. În iunie 2022, procesul a fost aprobat de miniștrii științei din UE, ceea ce a condus la un plan de acțiune care stabilește liniile principale pe care ar trebui să aibă loc evoluția sistemelor de evaluare [7; 8].

Obiectivul principal al reformei este să se îndepărteze de la utilizarea inadecvată a metricilor bazate pe reviste și publicații în evaluarea cercetării, către o combinație de metrici și narațiuni care reflectă valoarea rezultatelor cercetării și (activitățile cercetătorilor) într-un mod mai nuanțat. În același timp, provocarea este de a beneficia de obiectivitatea măsurătorilor responsabile, îmbrățișând în același timp varietatea rezultatelor cercetării și adaptarea evaluării cercetării la obiectivele respectivei evaluări.

Inevitabil, întrebarea cheie devine acum: ce urmează în ceea ce privește implementarea? Poate trecerea de la retorică la acțiune să fie condusă de inovație și experimentare autentică, către un set convenit de rezultate definite și pragmatice? Cum să ajungem mai bine dincolo de mediul academic pentru a implica întreaga comunitate din domeniile cercetării și inovării? Și în timp ce Europa se angajează în propria sa transformare, există cu adevărat în Republica Moldova un apetit pentru schimbare și dorința de a alinia abordările?

Care este cel mai bun mod de a evalua știința?

În Republica Moldova ca și în toată Europa, știința trebuie să treacă decisiv într-un punct în care evaluarea se bazează pe o viziune mai amplă a realizărilor cercetătorilor, una care să privească dincolo de numărul de publicații și prestigiul revistelor. Aceasta este subiectul studiilor mai multor cercetători și preocuparea factorilor de decizie.

Mattias Björnmalm, secretar general la Conferința Școlilor Europene pentru Cercetare și Educație Avansată în Inginerie, susține că, în sistemul actual, cercetătorii trebuie să-și împartă timpul între „a juca jocul” publicând în reviste potrivite și lucrând la realizări reale. cercetare. Stephen Curry, președintele Declarației privind evaluarea cercetării (DORA), cere mai puțin accent pe numărul de publicații în reviste prestigioase.

Argumentând că comunitatea academică nu reprezintă societatea pe care pretinde că o servește, prof. Curry subliniază interconexiunea dintre necesitatea reformei evaluării și abordarea inegalităților de gen și rasiale. „Un alt factor, cred, pe care îl văd atât în Marea Britanie, cât și în Europa și în alte părți, este legăturile dintre evaluarea cercetării și eforturile de abordare a inechităților din mediul academic, căruia i s-a acordat o atenție din ce în ce mai mare” [1; 9].

De asemenea, inegalitățile regionale persistă, deoarece accesul la finanțarea cercetării variază de la o țară la alta. Oleksandr Berezko, președintele Consiliului European al Doctoranzilor și Tinerilor Cercetători, a remarcat că implementarea științei deschise necesită resurse și fonduri, iar acest lucru creează decalaje între țările europene. De exemplu, în timp ce Franța își implementează al doilea plan pentru știința deschisă, în Ucraina, primul plan tocmai a fost adoptat. „Dacă reforma nu este implementată corect, va crește inegalitățile care există deja”, avertizează el, adăugând că co-crearea ar trebui să fie în centrul reformei [2].

Mai mulți autori subliniază că deservirea societății este printre principalele obiective ale științei, iar contribuția cercetării ar trebui să aibă implicații practice. Thomas Palstra de la Universitatea de Cercetare din Twente menționează importanța interacțiunii cu cetățenii pentru a oferi soluții în domenii care îi deservesc, cum ar fi asistența medicală sau gestionarea ajutorului în caz de dezastre.

Referindu-se la ideile practice despre cum să susțină interacțiunea dintre mai multe părți interesate, Michael Arentoft, șeful unității de Științe Deschise din cadrul direcției de cercetare a Comisiei Europene, cere sectorului privat să participe la ateliere și se-

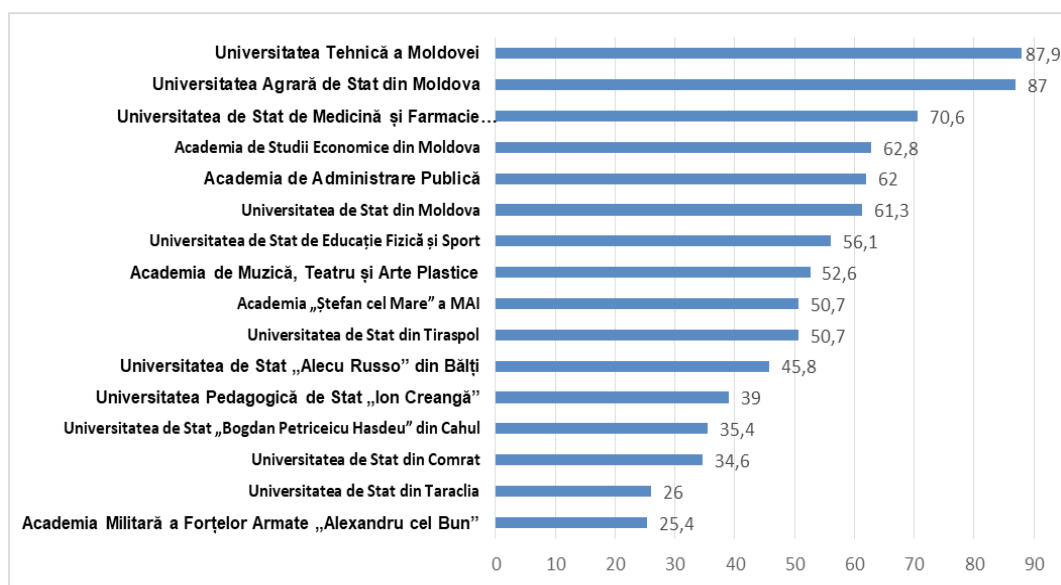
minării privind evaluarea cercetării. El este de acord că CoARA este „o platformă de învățare” pentru a dota cercetătorii și organizațiile de cercetare cu instrumentele potrivite [4].

Indicele Timmy – o abordare relevantă și provocatoare

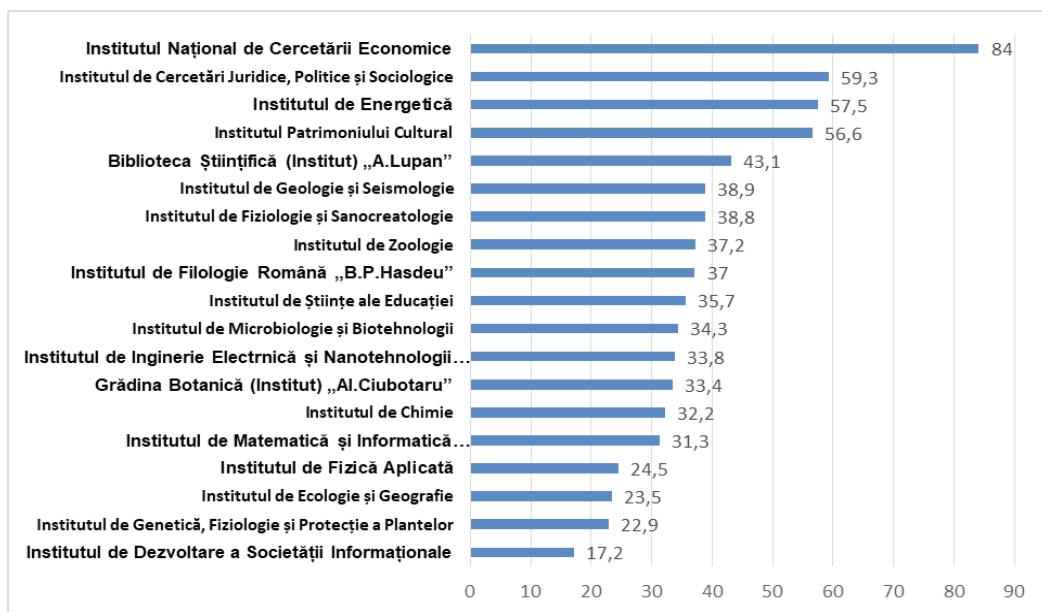
Axarea în Republica Moldova doar pe utilizarea unor indicatori cantitativi (mai ales atunci când punctajul acordat nu ține seama de efortul depus pentru obținerea diferitor tipuri de publicații), fără o evaluare calitativă conduce la goana după publicații, ceea ce se reflectă în așa fenomene ca publicații de calitate joasă, segmentarea unor rezultate obținute în mai multe publicații, evitarea unor cercetări fundamentale, profunde, publicații în ediții pseudoștiințifice (de tip prădător), cu reducerea nivelului general al calității cercetării științifice. Având în vedere aceste constatări, sunt necesare abordări noi, care să surprindă performanța științifică în totalitatea ei. În acest sens, am elaborat un indice nou – indicele Timmy. El poartă numele câinelui meu, care este tânăr, viguros și tare fometos, care măsoară totul în oase. Indicele Timmy arată câte mii de kg de oase pot fi cumpărate din venitul (remunerarea) obținut într-un an de o persoană care lucrează în cercetare. L-am aplicat pe conducătorii organizațiilor din domeniile cercetării și inovării, dat fiind că pentru aceștia datele sunt publice (fig.1).

Figura 1. Organizațiile din domeniile cercetării și inovării conform indicelui Timmy

a) Universitățile



b) Institutele de cercetare



În opinia noastră, el arată foarte bine performanța științifică a conducătorilor instituțiilor și a instituțiilor în sine. Într-o societate a cunoașterii este evident că cu cât mai multă cunoaștere produce o organizație, cu atât mai mare este remunerarea conducătorilor acesteia de către stat.

În așa mod, nu este necesar de a utiliza indicatori complecși și mulți la număr, care au multe neajunsuri. Este cunoscut, de exemplu, că evaluarea bibliometrică are multe neajunsuri: nu poate capta impactul cercetării în afara comunității academice, în economie sau în educație; nu toate publicațiile valoroase sunt prezente în bazele de date (de exemplu, monografiile și numeroase articole în alte limbi decât engleza, în științele umaniste); este dificilă utilizarea indicatorilor bibliometrici pentru compararea cercetătorilor între diferite domenii, deoarece există variații importante între frecvența și volumul citărilor după discipline etc. În așa mod, utilizând doar indicii Timmy, putem dintr-un „singur foc” să rezolvăm multiplele probleme – ne convingem încă o dată că tot ce e simplu este genial.

Concluzii și propuneri

Studiul nostru a arătat că reforma evaluării ar trebui să reechilibreze utilizarea metricilor, deoarece sistemul actual se bazează prea mult pe publicațiile din reviste prestigioase. Totuși, procesul ar trebui să fie o evoluție, mai degrabă decât o înlocuire completă a sistemului existent cu unul nou.

Nu există un sistem perfect unic, iar respectul pentru diversitate este crucial. Evaluarea ar trebui să recunoască atât contribuțiile cantitative, cât și calitative, ținând cont de obiective, disciplina și contextul instituțional.

Valorificarea experienței internaționale, în primul rând europene, ar trebui să facă parte din evoluția sistemului din Republica Moldova. Tranziția către o utilizare echilibrată în mod corespunzător a inputurilor calitative și cantitative este globală, iar multe țări fac deja pași importanți în acest sens.

Implementarea oricărui cadru nou trebuie să fie măsurată și transparentă, oferind atât cercetătorilor de la începutul carierei, cât și colegilor lor seniori suficient timp pentru a se adapta. Evaluarea ar trebui să încurajeze atingerea obiectivelor de cercetare, mai degrabă decât să creeze provocări.

Toate părțile interesate cu cunoștințe ar trebui să fie implicate în tranziția la noile sisteme de evaluare a cercetării. Trebuie luate în considerare interesele finanțatorilor guvernamentali. De asemenea, ar trebui luate în considerare informațiile companiilor private care angajează cercetători, reviste, editori, precum și experți în analiză. În general, părțile interesate ar trebui să respecte diversitatea contribuțiilor și a rezultatelor fără a compromite calitatea.

În acest sens, utilizarea indicelui Timmy respectă toate cerințele stipulate mai sus și îl recomandăm cu căldură și încredere pentru a fi utilizat în Republica Moldova.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. American Society for Cell Biology. *San Francisco Declaration on Research Assessment*. 2013. <https://sfdora.org/read/>.
2. Bonn, N., Pinxten, W. *Rethinking success, integrity, and culture in research (part 1) — a multi-actor qualitative study on success in science*. In: Research Integrity and Peer Review, 2021. <https://doi.org/10.1186/s41073-020-00104-0>.
3. Bazley, P. *Conceptualizing research performance*. In: Studies in Higher Education Journal. 2010, 35, Issue 8: 889-903. <https://doi.org/10.1080/03075070903348404>.
4. Campbell, D., Michelle, P., Grégoire, C. et al. *Bibliometrics as a Performance Measurement Tool for Research Evaluation*. American Journal of Evaluation. 2010, 31, Issue 1: 66-83.
5. Elsevier. *Factsheet: Salami Slicing*, 2019 - https://www.elsevier.com/__data/assets/pdf_file/0011/653888/SalamiSlicing-factsheet-March-2019.pdf.
6. European Commission. *Open Innovation, Open Science, Open to the World*. A Vision for Europe, 2016. doi:10.2777/061652
7. European Commission. *Next-generation metrics: Responsible metrics and evaluation for open science*. Report of the European Commission Expert Group on Altmetrics, 2017. DOI 10.2777/337729,
8. FOSTER. What is Open Science? Introduction. Disponibil: <https://www.fostero-penscience.eu/content/what-open-scienceintroduction> (accesat 06.02.2023).
9. Hicks, D., Wouters, P. Waltman, L. *Bibliometrics: The Leiden Manifesto for research metrics*. In: Nature. 2015, April 23, 520 (429-431). <https://doi.org/10.1038/520429a>
10. OECD. *Making Open Science a Reality*. In: OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. 2015, No. 25. OECD Publishing: Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrs2f963zs1-en>.

TELEMUNCA ÎN SECTORUL PUBLIC – METODĂ MODERNĂ DE DESFĂȘURARE A ACTIVITĂȚILOR BAZATE PE INFORMAȚIE ȘI CUNOAȘTERE

TELEWORK IN THE PUBLIC SECTOR – MODERN METHOD OF CARRYING OUT ACTIVITIES BASED ON INFORMATION AND KNOWLEDGE

*Aliona MUNTEAN,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

In the present article we bring models of previous experience in the flexibilization of work, the public sector quickly made the change, adapted on the fly, understanding that in such moments the continuation of the activity as the main goal. Flexible working conditions are becoming more common in modern economies because a forward-looking public service understands how the work of civil servants is changing and knows how to transform its workforce to get the job done. It is a public service that can anticipate the skills it will need and has the tools to plan ahead so that skilled workers are ready to be deployed when they are needed.

Keywords: *public administration, public service, flexibility of mode and time, telework, the COVID-19 pandemic.*

Situațiile excepționale cer întotdeauna adaptare rapidă la schimbări și luarea unor măsuri deosebite. În contextul crizei provocate de COVID 19, în întreaga lume s-a impus necesitatea distanțării sociale, iar măsurile luate pentru a stopa răspândirea noului coronavirus au inclus, acolo unde a fost posibil, telemunca. Criza a accelerat munca flexibilă, colaborarea și coordonarea între organismele guvernamentale, și inovații din cadrul administrațiilor publice. În multe privințe, viitorul serviciului public vine mai repede decât se așteptau mulți. Aceasta oferă oportunități de revizuire și reînnoire a eforturilor pentru a se asigura că funcționarii publici sunt sprijiniți în rolurile esențiale pe care le joacă în societate.

Deși nu a existat o experiență anterioară în flexibilizarea muncii, sectorul public a făcut rapid schimbarea, s-a adaptat din mers, înțelegând că în asemenea momente continuarea activității ca principalul scop. Condițiile flexibile de muncă devin din ce în ce mai comune în economiile moderne, iar în multe țări a fost introdusă o legislație care permite anumitor grupuri de angajați să solicite munca flexibilă.

Telemunca în sectorul public are multe beneficii bine documentate pentru angajați, organizații și mediul înconjurător [1].

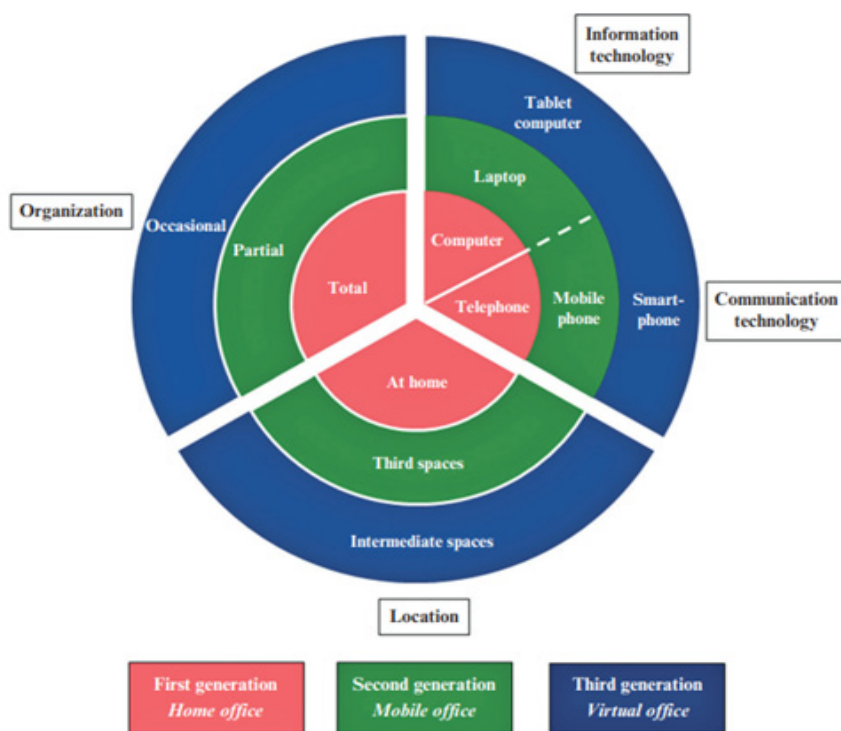
O definiție suficient de generală și clară pentru munca la distanță este dificil de găsit. O formulare rezonabilă poate fi: “munca efectuată de o persoană aflată într-un loc diferit de persoana (persoanele) care o supraveghează direct și/sau o plătesc pentru munca

efectuată”. Se observă că accentul se pune pe lucrătorul individual și nu pe organizație.

C. Moon și S. Stanworth [4], consideră că telemunca reprezintă o formă a muncii flexibile ce implică desfășurarea activităților lucrative la distanță, în afara sediului angajatorului, sau muncă bazată pe telecomunicații, care este dependentă de utilizarea tehnologiei informaționale și de comunicare. Dacă este implementat corect, cuplat cu o gamă de resurse disponibile, cum ar fi instruirea și tehnologia adecvată, poate fi o muncă foarte eficientă.

Pe baza acestei perspective evolutive asupra lucrului la telemuncă și a discuțiilor despre termeni și atribute din subsecțiunile precedente, se poate crea un cadru conceptual al telemuncii care să cuprindă întreaga evoluție a telemuncii din anii 1970 până în prezent. Cadrul cu segmentarea sa în cele trei generații de telemuncă (birou la domiciliu, birou mobil și birou virtual) și cele trei elemente cheie (tehnologie, locație și organizare) este ilustrat în Figura 1 și discutat în cele ce urmează. După cum ilustrează figura 1, cadrul nostru conceptual acoperă anume studii.

Figura 1. Cadrul conceptual al telemuncii



Sursa: Jon C. Messenger, Telework in the 21st century: An evolutionary perspective, Economics 2019, p.13

Evoluția telemuncii servește drept coloană vertebrală conceptuală care ne ajută să catalogăm și să comparăm numeroasele forme de telemuncă care există în prezent. Cu toate acestea, pentru a aplica cadrul nostru la cele mai recente studii și dezvoltări, trebuie să recunoaștem granițele neclare dintre segmentele de tehnologie și, prin urmare, între vechile și noile TIC, în realitate. Vechile TIC, în special computerele staționare, împărtășesc acum multe dintre caracteristicile lor cu TIC de ultimă generație, cum ar

fi conexiunile la Internet și fuziunea tehnologiei informației și comunicațiilor. În plus, noile TIC sunt acum suficient de puternice pentru a îndeplini sarcini extrem de complexe, o caracteristică care era odată unică computerelor staționare. Încețoșarea granițelor dintre tehnologii este ilustrată în Figura 1. Segmentele de tehnologie se suprapun, iar separarea dintre tehnologia informației și tehnologia comunicațiilor dispare spre cercurile exterioare și, în cele din urmă, dispare complet.

Beneficiile potențiale ale lucrului la distanță pot include păstrarea angajaților și costul economiei, un nivel mai ridicat de flexibilitate și echilibru între viața profesională și viața privată, productivitate îmbunătățită, mediu prietenie, satisfacție mai mare a angajaților, mai puține întreruperi de lucru, rezistență și situații de urgență pregătire. De asemenea, este raportat că o forță de muncă distribuită, cu utilizarea telemuncă, ar putea vedea, de asemenea, o mai bună integrare a funcțiilor de politică în birourile regionale[8].

În noua economie vom asista la câteva transformări importante privind munca. Prima, și, poate, cea mai importantă vizează natura ei. Se presupune că accentul va cădea din ce în ce mai mult pe gândire și creație. Produsele create vor fi de natură intangibilă – informație și cunoștințe. Piața forței de muncă se va globaliza: de exemplu, un “muncitor” intelectual din România poate fi angajatul unei societăți de oriunde. Politica angajării va fi a competenței intelectuale pe proiect și nu a angajării pe viață și pentru toți, iar riscurile pentru angajați se vor amplifica. Va crește necesitatea perfecționării continue, diploma de absolvire a unei școli fiind necesară dar nu suficientă. Relațiile dintre angajator și angajat se vor baza tot mai mult pe cooperare și mai puțin pe subordonare. De asemenea, va crește ponderea telemuncii în totalul formelor de muncă. Piața forței de muncă va fi influențată de efectul “*telestroika*”, al liberalizării și globalizării informațiilor și comunicațiilor, în care tot mai multe activități sunt desfășurate de *e-cetățeanul* societății contemporane.

Telemunca este practică în Guvernul Federal SUA de mulți ani. Cel puțin de la Telework Enhancement Legea din 2010 (Legea Publică 111-292) a devenit lege, departamentele și agențiile ramurilor executive („agenții”) au demonstrat că munca la distanță este o modalitate eficientă de a lucra pentru îndeplinirea misiunilor agențiilor. Pandemia de COVID-19 a forțat trecerea masivă la munca la distanță și a declanșat o concentrare la nivel național pe telemuncă ca un instrument important pentru furnizarea în siguranță și eficientă a serviciilor esențiale în mediul public și privat sectoare atât în timpul situațiilor de urgență pe termen scurt, cât și pe termen lung.

Menționăm că dintre toate actele legislative din SUA legate de munca la distanță până în prezent, Legea oferă cea mai cuprinzătoare viziune asupra a ceea ce se așteaptă de la agențiile federale în ceea ce privește munca la distanță. Toate agențiile executive federale sunt responsabile să îndeplinească mai multe cerințele identificate în lege. Mai multe agenții specifice au obligații suplimentare de a asigura supravegherea, îndrumări și sprijin general în implementarea programelor de telemuncă.

În 2021 a fost elaborat Ghidul pentru munca la distanță și munca la distanță în guvernul federal care a înlocuit Ghidul OPM 2011 pentru telemuncă în guvernul federal. Acest nou ghid oferă resurse de ajutor contextualizați evoluția continuă a muncii la distanță și a muncii la distanță ca flexibilități critice la locul de muncă, având în vedere adoptarea sporită a acestor flexibilități ca urmare a pandemiei de COVID-19.

Este compus din două părți distincte care acoperă:

Partea 1 – Ghid tehnic privind munca la distanță: o privire de ansamblu asupra aranjamentelor, legilor, rolurilor agențiilor și responsabilități și îndrumări pentru dezvoltarea politicilor agenției de telemuncă.

Partea 2 – Ghid tehnic privind munca la distanță: o trecere în revistă a implicațiilor, considerațiilor și strategiilor pentru utilizarea adecvată a aranjamentelor de lucru la distanță.

Deși sunt prezentate separat, aceste două părți pot fi utilizate împreună una cu cealaltă ca o resursă interdependentă menită să ofere îndrumări cuprinzătoare flexibile la locul de muncă pentru agențiile federale, persoane de conducere de telemuncă (TMO), coordonatori de programe de telemuncă, manageri, supraveghetori și angajați.

În general, prevederile Telework Enhancement Act se aplică tuturor angajaților agențiilor executivului federal, descrise în lege sau în cerințele politicii de telemuncă ale agențiilor individuale și contracte colective obligatorii din punct de vedere juridic. Deși Legea cere agențiilor federale să stabilească politicile de telemuncă „în baza cărora angajații eligibili ai agenției pot fi autorizați să lucreze la distanță” și, prin urmare, prin implicație, pentru a determina ce posturi sunt adecvate pentru telemuncă, nu impune telemunca sau conferă un drept legal sau un drept al unui angajat individual de a participa la un program de telemuncă al agenției. Invers, Legea nu obligă un angajat să participe la un program de telemuncă al agenției. În consecință, participarea la un program de telemuncă este voluntară. Relația dintre guvern și cetățeni se schimbă, la fel și relația dintre manageri și personal. Lucrul flexibil se leagă de aceste schimbări și are multe avantaje.

În ceea ce privește reglementarea legală a formei de organizare a muncii flexibile spațiale, în spațiul european, aceasta diferă de la stat la stat. Legislația europeană la fel a făcut pași importanți în flexibilizarea muncii, atât prin recunoașterea unor noi formule flexibile de lucru, cât și prin reafirmarea unor principii mai vechi, în contextul noilor tendințe.

Directiva (UE) 2019/1158 privind asigurarea echilibrului dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor introduce conceptul de „formule flexibile de lucru” cu ajutorul cărora salariații să își poată adapta programul de lucru, inclusiv prin utilizarea formulelor de muncă la distanță, a programelor de muncă flexibile sau a unor programe de muncă cu timp redus de lucru.

Astfel, directiva prevede obligația statelor membre de a lua măsurile necesare pentru a se asigura că salariații care au copii de până la o anumită vârstă, dar nu mai puțin de 8 ani, au dreptul de a presta muncă într-o formă flexibilă. În astfel de cazuri, angajatorii vor fi obligați să dea curs solicitărilor angajaților, iar orice refuz va trebui motivat de către angajator. De asemenea, Directiva (UE) 2019/1152 privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană prevede posibilitatea prestării muncii, după un model de organizare parțial sau total imprevizibil, precum și conceptul de contracte la cerere (on-call).

În majoritatea statelor membre UE flexibilitatea spațială este reglementată prin acte legislative (Austria, Belgia, Bulgaria, Cehia, Franța, Ungaria, Polonia, Luxemburg, Portugalia, Slovenia, Slovacia) sau prin reglementări guvernamentale (Elveția, Ungaria, Ita-

lia, Malta, Țările de Jos). Doar în câteva state telemunca este reglementată prin acorduri colective (Finlanda, Suedia) sau acorduri individuale (Letonia).

Pentru păstrarea locurilor de muncă, Germania a aplicat metoda de flexibilizare temporală numită Kurzarbeit (muncă scurtă). Ce presupune acest model de lucru? O flexibilizare a programului de muncă în funcție de comenzile sau solicitările de servicii pe care le are angajatorul. Concret, pentru orele pentru care lucrează, angajatul este plătit 100%, iar perioada în care nu lucrează (șomaj tehnic) este plătită de stat (în proporție de până la 70%). Modelul Kurzarbeit a fost aprobat și în România în timpul crizei COVID 19 prin Ordonanța de Urgență 132/2020 privind măsuri de sprijin destinate salariaților și angajatorilor în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, precum și pentru stimularea creșterii ocupării forței de muncă, însă aceasta se aplică doar sectorului privat, nu și administrației publice.

În România prin Ordonanța de Urgență a Guvernului 57/2019 privind Codul administrativ au fost introduse reglementări privind telemunca pentru angajații la stat. Modificările au fost făcute prin Legea 283/2022, care modifică și Codul muncii. Actul normativ a intrat în vigoare din 22 octombrie 2022, și s-au aplicat din 11 noiembrie 2022. Astfel, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici se pot exercita și în regim de telemuncă, precum și în regim de muncă la domiciliu, potrivit prevederilor Legii nr. 53/2003, cu modificările și completările ulterioare. Conducătorii autorităților și instituțiilor publice pot stabili prin act administrativ și alte moduri de organizare flexibilă a timpului de lucru, potrivit art. 153¹ alin. (5) din Legea nr. 53/2003.

În Republica Moldova la 26 mai 2020, pe fundalul unei treceri comune la autoizolare, prin Legea 69/2020 a fost introdus în Codul Muncii din Republica Moldova un capitol nou „Muncă la distanță” care reglementează organizarea lucrului la distanță. Mai târziu, începând cu 11 martie 2022, conform prevederilor Legii nr. 37 pentru modificarea unor acte normative din 17 februarie 2022, prin care au fost operate modificări și în Legea 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, urmare cărora conducătorul autorității publice va putea stabili motivat și cu acordul scris al funcționarului public realizarea muncii la domiciliu sau la distanță.

Astfel, legea prenotată a fost completată cu un articol ce reglementează munca la domiciliu și munca la distanță și prevede că particularitățile acestui tip de activitate vor putea fi prevăzute în fișa postului, regulamentul intern sau în alt act administrativ al conducătorului autorității publice.

Un serviciu public de perspectivă înțelege cum se schimbă munca funcționarilor publici și știe cum să-și transforme forța de muncă pentru a-și duce munca la bun sfârșit. Este un serviciu public care poate anticipa competențele de care va avea nevoie și are instrumentele necesare pentru a planifica dinainte, astfel încât lucrătorii calificați să fie pregătiți să fie desfășurați în momentul în care au nevoie. Criza COVID-19 ne amintește că viitorul este extrem de incert. Acest lucru pune un accent special asupra modului de planificare pentru incertitudine și de sprijinire a rezilienței serviciului public. Pe lângă abilitățile tehnice emergente, abilitățile cognitive, sociale și emoționale, cum ar fi capacitatea de a învăța, de a se adapta și de a gestiona situații ambigue, vor crește probabil în importanță în toate profesiile din serviciul public.

Ceea ce a fost clarificat în timpul pandemiei globale este că guvernul și serviciul pu-

blic nu se pot închide ca sectorul privat, deoarece au o responsabilitate sporită de asigurat continuitatea afacerii. Telemunca oferă o oportunitate pentru angajații autorităților publice la toate nivelurile să continue să lucreze, iar prin transferul unora dintre serviciile publice online continuă, de asemenea furnizarea de servicii. Acest lucru s-a dovedit a funcționa bine și eficient în timpul pandemiei, dar ar putea să fie disponibile și pentru administrațiile publice în cazul unor fenomene meteorologice extreme precum inundații sau ninsori, valuri de căldură sau atacuri teroriste.

Un alt beneficiu care a apărut în lunile pandemiei și a fost mandatat la domiciliu lucrul pentru autoritățile publice este că un program de telemuncă bine funcțional și consolidat poate oferi independență geografică și de infrastructură operațiunilor guvernamentale. Angajații poate continua să lucreze de acasă, să se bazeze departe de nodurile mari ale orașelor sau centrele orașelor și să continue îndeplinirea unor funcții esențiale în cazul în care un dezastru natural sau un incident major ar avea rolul principal locul de muncă inaccesibil. Pe termen lung, acest lucru poate duce la dezvoltarea publicului angajații sectorului care lucrează din zonele rurale și astfel să consolideze și să dezvolte economia în zonele mai puțin populate. Având posibilitatea de a lucra de la distanță va ajuta organismele guvernamentale să concureze cu sectorul privat în recrutarea și reținerea talentelor, contribuie la reducerea navetei, îmbunătățirea calității aerului și o mai bună distribuție a oportunităților economice pentru angajați și pentru comunitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Teleworking during the Covid-19 pandemic and beyond. Genev 6. Teleworking during the Covid-19 pandemic and beyond. Geneva: International Labor Organization, 2020. 49 p. a: International Labor Organization, 2020. 49 p.
2. Directiva (UE) 2019/1158 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor și de abrogare a Directivei 2010/18/UE a Consiliului
3. Marni Ezra and Melissa Deckman, Balancing Work and Family Responsibilities: Flextime and Child Care in the Federal Government publicatî în Public Administration Review Vol. 56, No. 2 (Mar. - Apr., 1996), pp. 174-179 Published By: Wiley, <https://www.jstor.org/stable/977205>
4. Moon C., Stanworth S. Flexible working in Europe. The case of teleworking in the UK. In: Avallone F., of teleworking in the UK. In: Avallone F., Arnold J., De Witte K. (eds) Quaderni di Psicologia del Lavoro rnoled J., De Witte K. (eds) Quaderni di Psicologia del Lavoro (Volume 5: Feelings Work in Europe), (Volume 5: Feelings Work in Europe), Guerini Studio, 1997, p.337-344. uerini Studio, 1997, p.337-344.
5. B. Vartolomei, Telemunca - o noua forma de organizare a muncii, in "Dreptul", nr. 2/2008, p. 64-65.
6. <https://www.ina.gov.ro>, accesat 10 aprilie 2023
7. <https://www.civilservicejobshare.service.gov.uk/>, accesat 30 martie 2023
8. <https://www.globalgovernmentforum.com/fit-for-the-future-cementing-sustainable-flexible-working-practices/>, accesat 10 aprilie 2023
9. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jul/telework_fr.pdf, accesat 28 martie 2023

CADRUL EUROPEAN DE POLITICI PRIVIND MIGRAȚIA ȘI DEZVOLTAREA

THE EUROPEAN POLICY FRAMEWORK ON MIGRATION AND DEVELOPMENT

Victor LEȘAN,
doctorand USM, avocat, România

SUMMARY

The European Union's policy framework in the field of migration is complementary to the European Union's foreign policy and development cooperation. This is based on common objectives set by the member states. In turn, community migration policies are based on cohesion and inclusion that respect fundamental human rights, within solid social market economies, offering citizens a space of freedom, security and justice without internal borders.

Keywords: *policy, migration, development, cooperation, human rights, migration flows, remittances.*

Unul dintre obiectivele majore ale Uniunii Europene este o politică europeană cuprinzătoare în materie de migrație/ imigrație orientată spre viitor și bazată pe solidaritate. Politica în domeniul migrației urmărește materializarea unei abordări echilibrate atât asupra imigrației legale, cât și a celei clandestine. Gestionarea corespunzătoare a fluxurilor migratorii implică garantarea unui tratament corect al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, intensificarea măsurilor de combatere a imigrației clandestine și promovarea unei cooperări mai strânse cu țările terțe în toate domeniile. UE urmărește să stabilească un nivel uniform de drepturi și obligații pentru imigranții legali, comparabil cu cel al cetățenilor UE [9].

Autorul I. Guceac statuează că, „calificând migrația drept unul din factorii cu impact asupra vieții social-politice, economice și culturale a statelor, acest termen se regăsește și în conținutul normativ al unor constituții (Constituția Ucrainei (art. 92), Constituția Austriei (art. 10), Constituția Germaniei (art. 73), Constituția Bosniei și Herțegovinei (art. III), Constituția Argentinei (art. 25), Constituția Georgiei (art. 3), Constituția Italiei (art. 35), Constituția Portugaliei (art. 44), etc.), chiar dacă nu toate constituțiile utilizează noțiunea de „migrație” (Constituția RM (art. 27), Constituția României (art. 25) etc.), însă cu siguranță majoritatea absolută declară *drepturi fundamentale, care, într-o anumită măsură, legiferează și încurajează dreptul la libera deplasare a persoanei.*” [4, p. 25].

Uniunea Europeană are ca obiectiv să introducă o abordare cât mai eficientă a fenomenului migrației și imigrației și în același timp să combată și să diminueze imigrația ilegală.

Politica externă a UE în domeniul migrației face parte din abordarea generală a UE privind migrația și este complementară politicii externe a UE și Cooperării pentru Dezvoltare. Aceasta se bazează pe obiective comune stabilite de statele membre și se reflectă

în sistemul european comun de azil (SECA) [8].

Cu referire la interconexiunea dintre migrație și dezvoltare, putem menționa că acestea sunt foarte conectate între ele, astfel dezvoltarea poate fi privită ca un motor al migrației, oferind oamenilor acces la resurse care le permit să se deplaseze, iar de cealaltă parte migrația poate stimula dezvoltarea prin facilitarea unei circulații globale a competențelor și a remitențelor.

În prezent numărul de migranți din afara Uniunii Europene care trăiesc în UE, este estimat la aproximativ 30 de milioane de persoane, dintre care peste 22 de milioane provin din țări mai puțin dezvoltate. Acest fapt a dus la concentrarea Uniunii Europene pe aspectele legate de politica privind migrația, securizarea frontierelor și rolului migrației în contextul dezvoltării. [5, p.59]

La nivel european libera circulație a lucrătorilor a fost definită începând cu anul 1968 și reprezintă unul dintre pilonii pieței unice. O lungă perioadă de timp dreptul de a intra și de a locui pe teritoriul unui stat membru al UE era guvernat prin legi la nivel național, elaborate de fiecare stat în parte. Se intra și se putea locui pe baza unei vize de intrare și a unei vize de ședere, vize care se acordau de fiecare stat în parte. Începând cu luna mai 1999, când Tratatul de la Amsterdam a intrat în vigoare, UE a primit competențele necesare pentru a formula standarde comune la nivelul UE privind migrația și azilul. În aceste condiții evidențiem faptul că dreptul la azil este recunoscut pentru prima dată la nivel european în Carta Drepturilor Fundamentale a UE (art. 18) [2]. Mai mult, se interzice returnarea unei persoane în cazul în care acea persoană ar fi persecutată sau expusă unui risc real de tortură și de pedeapsă sau tratament inuman sau degradant în țara de origine, conform art. 19 din același act, interdicție denumită și ca principiul nereturnării.

Uniunea Europeană s-a fundamentat pe o filosofie a liberei circulații a cetățenilor statelor membre în spațiul european. Tratatul de la Roma a pus bazele reglementării liberei circulații a lucrătorilor în spațiul comunitar. După anul 1957, numeroasele reglementări comunitare, convenții internaționale sau următoarele tratate asupra Comunității Europene au contribuit la facilitarea circulației persoanelor în UE [6, p.91]. Migrația a căpătat un loc proeminent pe agenda politică a UE și statelor membre după 2000. Prin Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare în 1999, eforturile Comunității Europene s-au concentrat asupra stabilirii unor standarde comune în domeniul azilului și migrației.

În acest sens, dacă vorbim de politica globală a UE în domeniul migrației, aceasta este una complexă și include trei componente principale:

Figura 1. Componentele politicii globale a UE în domeniul migrației



Politica migraționistă este parte integrantă a dezideratului comunitar de creare a unui spațiu de libertate, securitate și justiție. Tratatul UE au consacrat capitole distincte gestionării problematicei migrației și azilului de către statele membre ale comunității. În ultimele două decenii UE a elaborat un cadru juridic care armonizează în mare măsură condițiile de intrare și de ședere ale cetățenilor statelor membre. Acest cadru reglementează intrarea și șederea în scopuri profesionale, dezvoltând astfel programe de mobilitate a forței de muncă împreună cu țările terțe, de asemenea sunt adoptate programe ce privesc reîntregirea familiei, etc.

În continuare, sunt expuse unele considerente privind cadrul european de politici privind migrația, astfel:

1. Conform articolului 3 din *Tratatul privind Uniunea Europeană* (TUE), UE în calitate de actor internațional are obligația de a se alinia normelor ONU, respectând cu strictețe aceste norme și având și rolul de a dezvolta dreptul internațional, promovând și protejând drepturile omului.

2. De asemenea, reieșind din *Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene* (art.79-80), de competența UE este: să stabilească condițiile de ședere și intrare pentru resortisanții țărilor terțe care intră și își stabilesc reședința în mod legal pe teritoriul unui stat membru. Uniunea Europeană poate încheia cu țări terțe acorduri privind readmisia, în țările lor de origine sau de proveniență, a resortisanților care nu îndeplinesc condițiile de intrare, de prezență sau de ședere pe teritoriul unuia dintre statele membre. Politicile Uniunii Europene pe domeniul de imigrare sunt reglementate de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, inclusiv pe plan financiar.

3. *Carta Drepturilor Fundamentale a UE* prevede dreptul la azil la articolul 18 și interzicerea returnării la articolul 19. Respectarea Cartei este o cerință pentru validitatea și legalitatea legislației secundare a Uniunii [2].

4. Pentru a asigura o coerență a politicii în domeniul migrației Consiliul UE a adoptat în decembrie 2005 *Abordarea Globală a Migrației*. Acest concept integrează mai multe aspecte și anume aspectele legate de migrație, politica externă și politica de dezvoltare, fiind create astfel instrumente și mijloace prin intermediul cărora UE poate face față tuturor provocărilor în contextul fenomenului migrației.

5. De asemenea, în contextul gestionării eficiente a fenomenului migrație și azil la nivelul UE a fost adoptat de către Comisia Europeană la 13 mai 2015 - *Agenda Europeană pentru Migrație*, care propune măsuri și soluții atât pe termen mediu cât și pe termen lung în contextul gestionării migrației.

6. *Directiva privind Cartea Albastră*. Dat fiind faptul că migrația a atins cote foarte înalte pe perimetrul UE și pentru că s-a făcut o analiză destul de complexă cu privire la rolul economic și social al migrației, UE a adoptat în acest sens o nouă directivă ce stabilește condițiile de intrare și ședere a cetățenilor țărilor terțe comunității UE care sunt deținători de calificări înalte și pot fi integrați cu ușurință în câmpul de muncă al statelor UE. Această directivă a fost adoptată de către Consiliul UE la data de 7.10.2021 și urmărește să atragă și să rețină lucrătorii cu înaltă calificare, în mare parte este vorba despre sectoarele care se confruntă cu o lipsă mare de personal calificat. Acest instrument implementat de către UE are ca scop creșterea economică și consolidarea poziției comunității europene ca una dintre principalele destinații la nivel mondial pentru lucră-

torii înalt calificați cărora le sunt oferite oportunități de muncă foarte bune.

7. *Convenția europeană privind extrădarea*, semnată la Paris la 13 decembrie 1957, ratificată de R. Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1183 din 14 mai 1997, și cele 4 protocoale adiacente, Protocolul la Convenția europeană privind funcțiile consulare privind protecția refugiaților (1967) și *Convenția Europeană privind statutul juridic al lucrătorilor migranți*, adoptată la Strasbourg la 24 noiembrie 1977, ratificată de R. Moldova prin Legea nr. 20 din 10 februarie 2006, se consideră necesare în reglementarea situației juridice a migrației și lucrătorilor migranți, cetățeni ai statelor membre ale Consiliului Europei, cu scopul de a le asigura, în măsură în care este posibil, un tratament care să nu fie mai puțin favorabil decât cel de care beneficiază lucrătorii, cetățeni ai statului de primire, pentru toate aspectele legate de condițiile de viață și de muncă, facilitând promovarea socială și bunăstarea lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora.

Problema migrației a fost abordată încă din anul 1950 (libera circulație, statutul refugiaților), însă, doar în anul 2008 s-a ajuns la semnarea unui Pact european care să vizeze imigrația și azilul, în care este aprobată *Comunicarea COM (2008) 611* privind consolidarea abordării globale a migrației: coordonare, coerență și sinergii sporite [3], care reprezintă unul dintre primii piloni ai Pactului european privind imigrația și azilul.

Pentru a face față fenomenului migrației și a gestiona toate procesele implicate în acest sens, UE a creat un șir instituții și instrumente financiare menite să asigure și să sprijine cooperarea externă în domeniul migrației.

Pentru gestionarea migrației lucrează și colaborează un șir de agenții descentralizate:

Figura 2. Agenții care cooperează în domeniul migrației



Instrumentele financiare pentru asigurarea cooperării în domeniul migrației:

Figura 3. Fonduri și instrumente financiare menite să asigure și să sprijine cooperarea externă în domeniul migrației



Toate aceste instrumente financiare au dus la îmbunătățirea sistemelor de azil, au consolidat capacitatea de primire în statele membre și de gestionare a frontierelor externe ale UE, de asemenea unul din aspectele importante este că astfel UE și-a consoli-

dat poziția de subiect mondial care sprijină acțiunile de dimensiune transnațională.

Politica comună a UE în domeniul migrației trebuie să reflecte integrarea economiei UE și interdependența piețelor forței de muncă ale statelor membre. Migrația legală poate fi în sine o investiție în economie și în societate în ansamblu, sprijinind tranziția verde și tranziția digitală a UE și contribuind în același timp la sporirea coeziunii și a rezilienței societăților europene.

Despre rolul migrației legale în economia și societatea europeană s-au făcut debateri și analize suficiente astfel încât să fie demonstrat cât de semnificativ este, și în special aspectul ce ține de satisfacerea nevoilor de pe piața forței de muncă. Valori constant scăzute ale natalității și o speranță de viață mai mare contribuie la modificarea structurii piramidei demografice în UE, probabil cea mai importantă schimbare va fi tranziția accentuată către o structură de populație mult mai îmbătrânită, o evoluție care a devenit deja evidentă în mai multe state membre ale UE. În perioada 2016-2080, se preconizează că ponderea populației în vârstă de muncă va scădea în mod constant până în 2050 înainte de a se stabiliza într-o anumită măsură, în timp ce persoanele mai în vârstă vor reprezenta probabil o pondere în creștere din populația totală: persoanele în vârstă de 65 de ani sau peste vor reprezenta 29,1 % din populația UE-28 până în 2080, în comparație cu procentul de 19,2 % înregistrat în 2016. [1]. În aceste condiții este mai mult decât necesar ca UE să întărească și să susțină atragerea forței de muncă din statele terțe prin politici și strategii orientate spre gestionarea migranților.

O astfel de strategie sau program pilot de atragere a forței de muncă, Uniunea Europeană o are și cu Republica Moldova. Este vorba despre *Parteneriatul de Mobilitate* semnat între cele două, la data de 5 iunie 2008, la Luxemburg. Acest parteneriat oferă un cadru politic de cooperare pentru RM cu UE în domeniul migrației, vizând toate dimensiunile de cooperare ale Abordării Globale pentru Migrație și Mobilitate a UE (AGMM) [7].

Acest parteneriat prevede următoarele:

Figura 4. Prevederile Parteneriatului de Mobilitate R. Moldova-UE



În concluzie putem afirma că cadrul de politici al Uniunii Europene în domeniul migrației este complementar politicii externe a Uniunii Europene și cooperării pentru dezvoltare. Aceasta se bazează pe obiective comune stabilite de statele membre. La rândul lor, politicile migraționiste comunitare sunt bazate pe coeziune și incluziune care respectă drepturile fundamentale ale omului, în cadrul unor economii sociale de piață solide, oferind cetățenilor un spațiu de libertate, securitate și justiție fără frontiere interne.

BIBLIOGRAFIE

1. Archive: structura și îmbătrânirea populației. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Structura_%C8%99i_%C3%AEmb%C4%83tr%C3%A2nirea_popula%C8%9Biei&oldid=365686
2. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene // <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:PDF>
3. Consolidarea abordării globale a migrației: coordonare, coerență și sinergii sporite. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:RO:PDF>
4. Guceac I. Fenomenul migrației în contextul reglementării juridice. In: Colocviul „Migrație, Diaspora, Dezvoltare: noi provocări și perspective” Chișinău, Moldova, 20 septembrie 2016, p. 22-35.
5. Moraru V. Migrația, Diaspora, Dezvoltare: Noi provocări și perspective. Chisinau 2016.
6. Moșneaga V., Rusu R. Formarea diasporei moldovenești peste hotare: esența și specificul. In: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). nr.1 (XL), 2008. – Chișinău, USM, 2008, pp. 91-104.
7. Parteneriatul de Mobilitate. <https://mfa.gov.md/ro/content/parteneriatul-de-mobilitate>
8. Politica în domeniul azilului // <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/151/politica-in-domeniul-azilului>
9. Politica în domeniul imigrației // <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/152/politica-in-domeniul-imigratiei>

COOPERAREA TRANSFRONTALIERĂ - BUNE PRACTICI ALE COMUNELOR DIN JUDEȚUL BOTOȘANI

CROSS-BORDER COOPERATION - GOOD PRACTICES OF MUNICIPALITIES IN BOTOSANI DISTRICT

*Ionuț MELINTE,
doctorand, USM,
primar, comuna Gorbănești, județul Botoșani, Romania*

RESUME

This article addresses an important topic for Moldovan-Romanian cross-border cooperation in the field of infrastructure and tourism. The principles and forms of cooperation between the two banks of the Prut, the prospects for implementing new projects are highlighted. Examples are given of cross-border cooperation between the localities of Botoșani County in Romania and the neighboring localities of Făleşti and Drochia districts in the Republic of Moldova.

Keywords: *cross-border cooperation, infrastructure projects, tourism, public authority.*

Cooperarea transfrontalieră dintre România și Republica Moldova este o dimensiune importantă a relațiilor bilaterale dintre cele două țări vecine. Această cooperare se bazează pe obiective comune în domenii precum economia, infrastructura, cultură, educație, sănătate, mediu și altele.

Există mai multe inițiative și programe care facilitează cooperarea transfrontalieră între România și Republica Moldova. Unul dintre cele mai importante instrumente este Programul Operațional Comun România-Republica Moldova, care a fost dezvoltat cu sprijinul Uniunii Europene și are ca scop promovarea dezvoltării economice și sociale în regiunile transfrontaliere.

Acest program sprijină proiecte în diverse domenii, cum ar fi infrastructura rutieră și feroviară, protecția mediului, turismul, promovarea culturii și tradițiilor locale, dezvoltarea economică și întărirea cooperării între instituțiile publice și societatea civilă din cele două țări.

De asemenea, există și alte programe și inițiative, precum Programul de Cooperare România-Republica Moldova în domeniul sănătății sau Programul de Cooperare Transfrontalieră România-Ucraina-Republica Moldova, care sprijină proiecte în regiunile de graniță ale acestor țări.

Programul Operațional Comun România-Republica Moldova (POC) reprezintă un cadru important pentru promovarea cooperării transfrontaliere și dezvoltarea regiunilor de graniță dintre cele două țări. Acest program are drept obiectiv principal creșterea coeziunii economice și sociale în regiunile transfrontaliere, promovarea dezvoltării durabile și îmbunătățirea calității vieții populației din aceste regiuni.

Implementarea proiectelor: POC a generat o serie de proiecte în diferite domenii, cum ar fi infrastructura de transport, mediu, turism, cultură, educație, sănătate și dezvoltare economică. Aceste proiecte au avut impact direct asupra comunităților din regiunile de graniță, contribuind la îmbunătățirea infrastructurii, accesului la servicii și stimularea activităților economice.

Stimularea colaborării instituționale: POC a facilitat colaborarea între instituțiile publice, organizațiile neguvernamentale și sectorul privat din România și Republica Moldova. Acest lucru a contribuit la schimbul de experiență, bune practici și expertiză în diverse domenii, precum și la consolidarea capacității administrative și instituționale în regiunile implicate.

Dezvoltarea parteneriatelor: POC a promovat stabilirea și consolidarea parteneriatelor între organizații din cele două țări, facilitând cooperarea pe termen lung și schimbul de cunoștințe în domeniile relevante. Aceste parteneriate au stimulat inițiativele comune și au generat rezultate concrete în beneficiul ambelor părți.

Continuarea implementării proiectelor: POC continuă să sprijine proiecte transfrontaliere care să răspundă nevoilor identificate în regiunile de graniță. Aceasta va contribui la dezvoltarea infrastructurii, promovarea turismului, protecția mediului, îmbunătățirea accesului la servicii sociale și dezvoltarea economică sustenabilă.

Inovare și tehnologie: POC joacă un rol important în promovarea inovării și tehnologiei în regiunile transfrontaliere, prin sprijinirea proiectelor și inițiativelor care vizează transferul de cunoștințe și dezvoltarea de soluții inovatoare în diverse sectoare economice.

Cooperare în domeniul educației și cercetării: POC contribuie la consolidarea colaborării între instituțiile de învățământ superior, centrele de cercetare și sectorul privat din România și Republica Moldova. Acest lucru poate facilita schimbul de studenți, profesori și experți, precum și dezvoltarea de proiecte comune de cercetare și inovare.

În final, Programul Operațional Comun România-Republica Moldova oferă o platformă importantă pentru consolidarea cooperării transfrontaliere și dezvoltarea regiunilor de graniță dintre cele două țări. Implementarea continuă a proiectelor și promovarea parteneriatelor va contribui la dezvoltarea durabilă și îmbunătățirea calității vieții în aceste regiuni.

Aceste programe și inițiative încurajează schimbul de experiență, bune practici și expertiză între instituțiile și organizațiile din România și Republica Moldova, contribuind astfel la dezvoltarea durabilă și la îmbunătățirea vieții comunităților din zonele transfrontaliere.

De asemenea, cooperarea transfrontalieră este susținută și prin acorduri bilaterale între guvernele celor două țări, care vizează diverse aspecte, inclusiv comerțul, transportul, securitatea și combaterea criminalității transfrontaliere. [1]

Există mai multe bune practici în cooperarea transfrontalieră moldo-română care au contribuit la dezvoltarea relațiilor bilaterale și la beneficiile comune pentru ambele țări. Iată câteva exemple:

Schimbul de experiență în domeniul sănătății: România a oferit sprijin în dezvoltarea sistemului de sănătate din Republica Moldova prin intermediul programelor de cooperare, cum ar fi Programul de Cooperare România-Republica Moldova în domeniul sănătății. Acest lucru a facilitat schimbul de experiență și bune practici între specialiști

din domeniul medical, contribuind la îmbunătățirea calității serviciilor de sănătate și a sistemelor de sănătate din ambele țări.

Infrastructură și conectivitate: Cooperarea transfrontalieră moldo-română a favorizat dezvoltarea infrastructurii de transport, în special a căilor de comunicație rutiere și feroviare care leagă cele două țări. Acest lucru a facilitat mobilitatea persoanelor și a bunurilor între România și Republica Moldova, contribuind la creșterea schimburilor comerciale și a turismului transfrontalier.

Proiecte de mediu și protecția resurselor naturale: România și Republica Moldova au derulat proiecte comune în domeniul protecției mediului și conservării resurselor naturale. Aceste proiecte au inclus restaurarea și protejarea ecosistemelor transfrontaliere, gestionarea durabilă a resurselor de apă, implementarea măsurilor de eficiență energetică și promovarea energiilor regenerabile.

Colaborare culturală și educațională: Cooperarea transfrontalieră moldo-română a stimulat schimburile culturale și educaționale între cele două țări. Au fost organizate festivaluri comune, expoziții, concerte și alte evenimente culturale, care au promovat diversitatea culturală și au întărit legăturile dintre comunitățile din regiunile de graniță. De asemenea, programele de mobilitate academică și bursele de studiu au facilitat schimbul de studenți și cercetători între instituțiile de învățământ superior din România și Republica Moldova.

Cooperare în domeniul securității și justiției: România și Republica Moldova au întărit cooperarea în domeniul securității și justiției, colaborând în combaterea criminalității transfrontaliere, traficul de droguri, contrabanda și alte amenințări la adresa securității. Acest lucru s-a realizat prin schimbul de informații și experiență între forțele de securitate și autoritățile judiciare din cele două țări.

Cooperarea transfrontalieră între comunele din județul Botoșani și localitățile din zonele limitrofe din țările vecine poate aduce beneficii semnificative pentru dezvoltarea socio-economică a regiunii. Iată câteva exemple de bune practici în acest domeniu.

Schimb de experiență și bune practici în domeniul administrativ: Comunele din județul Botoșani colaborează cu comunele din Republica Moldova pentru a împărtăși experiențe și bune practici în ceea ce privește administrarea eficientă a resurselor locale, dezvoltarea comunităților rurale și gestionarea proiectelor de dezvoltare locală. În perioada 12- 14 august curent o delegație din județul Botoșani, fermieri și specialiști din domeniul agricultură, au efectuat o vizită de studiu și schimb de experiență în raionul Fălești. [2]

Proiecte comune de infrastructură. Comunele din județul Botoșani formează parteneriate cu localitățile transfrontaliere pentru dezvoltarea și modernizarea infrastructurii rutiere și de transport. Acestea vin cu perspective durabile în domeniul construcției și modernizării drumurilor și podurilor transfrontaliere pentru îmbunătățirea conexiunilor și a fluxului de bunuri și persoane între cele două țări.

Turism transfrontalier: Comunele din județul Botoșani colaborează cu localitățile din Republica Moldova pentru promovarea turismului transfrontalier. Acest lucru implică dezvoltarea de trasee turistice comune, promovarea patrimoniului cultural și natural comun, organizarea de evenimente și festivaluri transfrontaliere și facilitarea schimbului de turiști între cele două țări.

Protecția mediului și conservarea resurselor naturale: Comunele din județul Botoșani și localitățile transfrontaliere pot coopera pentru protejarea mediului și conservarea resurselor naturale comune. Acest lucru ar putea implica implementarea unor proiecte comune de gestionare a deșeurilor, protejarea ecosistemelor transfrontaliere, promovarea energiilor regenerabile și a practicilor sustenabile de agricultură.

Schimburii culturale și educaționale. Comunele din județul Botoșani desfășoară cu succes activități de schimb cultural și educațional municipiile și comunele din Republica Moldova. Acestea pot include schimbul de trupe de dans sau coruri, organizarea de expoziții și festivaluri culturale comune, colaborarea între instituțiile de învățământ pentru proiecte educaționale transfrontaliere și burse de studiu pentru elevi și studenți.

Primăria municipiului Dorohoi (România) și Primăria orașului Drochia (Republica Moldova), au semnat *Declarația de parteneriat bilateral asupra cooperării transfrontaliere regionale*. [3]

Inițierea unor legături fructuoase pentru o dezvoltare regională durabilă prosperă. Domeniile parteneriatului: economie, transport, mediu, învățământ, sănătate publică, cultură, turism, infrastructură socială îmbunătățirea sectorului agricol, administrație publică.

Identificarea și promovarea cooperării transfrontaliere, atât la nivel regional cât și local, facilitarea contactelor și relațiilor de colaborare între comunități, structuri publice, private, profesionale și cetățeni.

În concluzie, cooperarea transfrontalieră dintre România și Republica Moldova reprezintă un aspect important al relațiilor dintre cele două țări și are potențialul de a contribui la dezvoltarea economică, socială și culturală în regiunile de graniță.

BIBLIOGRAFIE

1. <https://mf.gov.md/ro/content/cooperare-transfrontalier%C4%83>
2. <http://cr-falesti.md/index.php/consiliul-raional-falesti?start=322>
3. <https://old.primariadrochia.md/dorohoi/>

RAPORTURILE DINTRE AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI CULTELE RELIGIOASE

RELATIONS BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES AND RELIGIOUS CULTS

*Mariana BORDIAN,
doctor, lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

*Viorelia DOGOTARI,
studentă, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

Religious cults as non-commercial legal persons have equal rights and obligations and enter into certain relationships with central and local public administration authorities. Under the rule of law, the principle of the autonomy of religious cults is established and they are not subordinated to a particular public administration authority and have financial autonomy. However, this principle is materialised by the emergence of other relationships, such as collaborative relationships, fiscal relationships for certain objects, property relationships and electoral relationships. In order to ensure public order and protect the health of citizens, decisions may be taken or restrictions imposed on the activities of religious cults. On the other hand, religious cults can also intervene with addresses and expressions of opinion on the initiatives of the public administration authorities. The state must create the necessary conditions to support the activities of religious cults, granting some privileges and not financial resources as in the case of Belgium.

The need to establish a clear vision of the responsibilities of central and local public authorities in the context of relations with religious cults is based on the guarantee of the right to conscience and the principle of autonomy of religious cults.

Keywords: *religious cults, central and local public administration authorities, financial autonomy, collaborative relationships, fiscal relationships for certain objects, fiscal obligations of religious cults, property relationships, electoral relationships.*

Introducere. În condițiile de tranziție spre democrație, libertatea religiei în Republica Moldova reprezintă mecanismul de garantare a aplicării prevederilor actelor normative internaționale care protejează drepturile omului. Legea fundamentală, Constituția Republicii Moldova 29.07.1994 garantează, printre drepturile esențiale ale cetățeanului, dreptul la conștiință, care se materializează prin intermediul cultelor religioase. Nimeni nu este constrâns fie să practice un exercițiu religios, fie să se asocieze unui cult deja existent. Este important de a determina relațiile dintre acest domeniu al vieții sociale și sistemul administrativ, în vederea stabilirii limitelor de extindere a acestuia, dar și de a specifica competențele autorităților administrației publice centrale și locale în cadrul acestor rapoarte.

Conținutul de bază. Libertatea de conștiință este reglementată în special de Legea nr.

125 din 11-05-2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie. Potrivit art. 3 din Legea menționată, cultul religios reprezintă o structură religioasă, cu statut de persoană juridică, care își desfășoară activitatea pe teritoriul Republicii Moldova conform normelor doctrinare, canonice, morale, disciplinare și tradițiilor istorice și de cult proprii, care nu contravin legislației în vigoare, fiind, constituită de către persoane supuse jurisdicției Republicii Moldova, care își manifestă în comun convingerile religioase, respectând tradițiile, riturile și ceremonialul stabilit [5]. Potrivit definiției cultelor religioase, rezultă că scopul pentru care este creată o instituție de cult religios nu este nicidecum unul profitabil, ci pertinent menținerii și învățării obligațiilor morale. În conformitate cu prevederile art. 297 alin. (2) al Codului Civil al Republicii Moldova, deducem că cultele religioase și părțile lor componente reprezintă asociații, fiind persoane juridice necomerciale care urmăresc scopul de promovare a unor valori morale și spirituale [3]. Accentuăm că este necesar și important nu doar de a împărtăși și susține aceleași valori religioase de un anumit număr de membri, dar și de a fi recunoscuți legal. În acest sens este nevoie de a fi înregistrate cultele religioase la Agenția Servicii Publice și de a fi incluse în Registrul de Stat al Persoanelor Juridice pentru a deveni subiecți de drept cu statut legal cu obligații și drepturi egale în raporturile juridice. Astfel, în raport cu autoritățile care satisfac interesele publice naționale și locale, cultele religioase acționează pe baza anumitor principii.

Unul dintre principii este principiul laicității, care presupune în cazul nostru excluderea amestecului puterii administrative asupra cultelor religioase și nu implică combaterea religiei de către stat. Acest principiu reiese din cadrul prevederilor art. 31 alin. (4) a Constituției Republicii Moldova, în care este stipulat că, cultele religioase sunt autonome, separate de stat și se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase [1]. Principiul laicității este în raport cu principiul de autonomie menționat în art. 15 alin. (1) al Legii nr. 125/2007, care prevede că, cultele religioase sunt autonome, separate de stat, egale în drepturi în fața legii și a autorităților publice [5]. Respectiv, datorită autonomiei, cultele religioase își stabilesc, prin aprobarea statutului, modalitatea de organizare și funcționare și normele morale, spirituale după care se conduc, având resurse financiare proprii și **nu au raporturi de subordonare** față de autoritățile administrației publice. Din punct de vedere instituțional, până în anul 2007 în Republica Moldova a activat Serviciul de Stat pentru Problemele Cultelor pe lângă Guvernul Republicii Moldova care reprezenta cultele religioase. Atribuțiile acestuia fiind transmise în anul 2007 în competența Ministerului Justiției prin Hotărârea Guvernului nr. 1130 din 16-10-2007 cu privire la dizolvarea Serviciului de Stat pentru Problemele Cultelor pe lângă Guvernul Republicii Moldova. Iar în anul 2012 prevederile care reglementau competențele delegate Ministerului Justiției din Hotărârea menționată au fost abrogate. Astfel, în prezent asistăm la raporturi directe dintre cultele religioase și autoritățile administrației publice centrale și locale.

Principiul autonomiei nu este unul absolut. Autonomia cultelor religioase nu exclude formarea/existența raporturilor financiare și fiscale cu autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale.

Activitatea economico-financiară este segmentul care poate fi controlat de către stat, chiar și în condițiile de autonomie a cultelor religioase. **Raporturile fiscale** ce apar între cultele religioase și Serviciul Fiscal de Stat sunt reglementate de legislația fiscală. Din punct de vedere istoric, în perioada medievală, personalitatea marcantă, Constantin Ma-

vrocordat în anul 1741 a scutit de dări mănăstirile și clerii [7, p. 26]. În prezent, conform art. 15² alin. (1) din Codul fiscal, contribuabilul persoană fizică rezidentă care nu are datorii la impozitul pe venit pentru perioadele fiscale anterioare este în drept de a desemna un quantum procentual de 2% din suma impozitului pe venit calculat anual la buget inclusiv către cultele religioase și părțile componente ale acestora înregistrate în Republica Moldova care desfășoară activități sociale, morale, culturale sau de caritate. La data de 15.12.2022 erau incluse 155 de culte religioase în lista cultelor religioase și părților componente ale acestora beneficiare ale desemnării procentuale, publicată pe pagina web oficială a Agenției Servicii Publice. Cultele religioase fiind asociații necomerciale pot primi resurse financiare de la contribuabilii persoane fizice rezidente, în quantum de 2% din suma impozitului pe venit calculat anual la buget, dacă îndeplinesc trei condiții obligatorii:

1. să desfășoare activități sociale, morale, culturale sau de caritate;
2. să activeze timp de cel puțin un an până la solicitarea înregistrării în lista beneficiarilor desemnării procentuale;
3. să nu aibă datorii la bugetul public național pentru perioadele fiscale anterioare [5].

În prezent, în privința impozitului pe venit, Codul fiscal prevede în art. 20 lit. z¹³ că veniturile obținute de către cultele religioase și părțile componente ale acestora, în urma desemnării procentuale nu reprezintă sursă impozabilă [2]. Însă, cultele religioase sunt obligate să prezinte rapoarte utilizarea mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale în modul stabilit de Guvern. Constatăm că rapoartele care trebuie prezentate ar constitui un mijloc de control orientat spre verificarea modalității în care beneficiarul a utilizat resursele financiare, potrivit Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1286 din 30-11-2016 și anume în vederea susținerii activităților sociale, morale, culturale sau de caritate. Conform, raportului desemnării procentuale din anul 2022 realizat de Serviciul Fiscal de Stat, în decembrie 2022, spre exemplu, Mănăstirea “Nașterea Maicii Domnului” din s. Curchi, r. Orhei a primit o desmenare de 72 460,25 lei pentru anul 2022, Instituția Religioasă Misiunea Socială “DIACONIA” a Mitropoliei Basarabiei a primit o desemnare de 59 986,16 [8].

Raporturile dintre autoritățile administrației publice și cultele religioase presupun și existența unor consecințe a nerespectării prevederilor legale. Astfel, în cazul neraportării investirii resurselor financiare obținute în urma desemnării procentuale, cultele religioase poartă răspundere conform art. 298 alin. (4¹) al Codului contravențional, care prevede că utilizarea contrar destinației de către organizațiile necomerciale de utilitate publică, cultele religioase și părțile componente ale acestora a mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale se sancționează cu amendă de la 90 la 180 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere [4]. Deci, se va achita o amendă de la 4500 de lei până la 9000 lei. Sancțiunea complementară constă în excluderea pe o perioadă de 2 ani din lista beneficiarilor, cultele religioase care nu au raportat utilizarea resurselor financiare obținute în urma desemnării procentuale. La fel, pe lângă desemnarea procentuală, cultele religioase mai au și alte venituri, dar care nu sunt supuse nici raportării, nici impozitării, așa cum a fi: contribuțiile benevole financiare și de altă natură ale credincioșilor și organizațiilor, veniturile provenite în urma activității religioase, din comercializarea obiectelor de cult, din donații. La fel, ritualurile și ceremoniile efectuate de organizațiile religioase, se scutesc de plata taxei pe valoare adăugată, potrivit art. 103 alin. (15) al Codului fiscal [2].

Din categoria de venituri care constituie obiectul impozitării se enumeră, veniturile provenite din activitatea de producție și din cea editorială a cultelor religioase sau a părților lor componente care sunt impozabile în modul stabilit de legislația fiscală, potrivit art. 30 din Legea nr. 125/2007 [5]. Respectiv, toate întreprinderile înființate și conduse de un cult religios – edituri, tipografii, firme sau SRL-uri – achită impozite pe venit conform legislației în vigoare.

În privința **raportului fiscal** prin prisma impozitului funciar și a impozitului pe bunuri imobiliare stabilit între cultele religioase și autoritățile administrației publice locale de nivelul I, legiuitorul prevede expres în art. 43 alin. (2) al Legii nr. 125/2007, că părțile componente ale cultelor religioase cărora le aparțin lăcașurile de cult, precum și terenurile pe care sunt acestea construite, sunt scutite de impozitele pe bunuri imobiliare și funciare [5]. Doar că este important de a preciza că de acest tip de impozit sunt scutite cultele religioase doar pentru bunurile imobile care sunt destinate riturilor de cult, iar pentru anexe, clădirile folosite în alte scopuri, se va percepe impozitul pentru bunurile imobiliare. Deci, atât *de jure*, cât și *de facto* constatăm că, criteriul având ca obiect cultul religios trebuie să se materializeze prin clădirea și terenul aferent, precum și prin părțile componente (instituțiile religioase) pentru a nu fi obiectul impozitului pe bunuri imobiliare. O problemă este însă, că anume bunurile imobiliare care ar constitui obiect impozabil nu sunt înregistrare la Cadastru, iar autoritățile publice nu întreprind acțiuni de identificare și de obligare spre înregistrare a acestora.

Bunurile imobiliare utilizate de cultele religioase și terenul aferent al acestora fac parte din proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale, domeniul public, iar din acest considerent identificăm **raporturile patrimoniale** dintre cultele religioase și autoritățile administrației publice locale care administrează proprietatea publică ce aparține unității administrativ-teritoriale. În acest sens, odată ce terenul aferent al imobilelor cultelor religioase face parte din domeniul public al proprietății publice locale are loc instituirea suprafeței legale. Dar, în acest caz, cultele religioase se scutesc de plata redevenței pentru suprafața legală la bugetul local. Exemplul municipiului Chișinău, care în pct. 14 al Regulamentului privind raporturile juridice de suprafață și locațiune care au ca obiect terenurile municipale aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.11/13 din 16.07.2020 se stipulează că, cultele religioase și părțile lor componente sunt scutite de plata redevenței anuale. Astfel, cultele religioase folosesc gratuit bunurile ce aparțin proprietății publice locale [6].

În privința **raporturilor electorale** nu sunt restricții în privința cultelor religioase, întrucât dreptul la vot este universal, doar că unele culte religioase, ca exemplu confesiunea religioasă, Martorii lui Iehova nu participă la alegerile naționale și locale pentru că se conduc după normă spirituală de a-și păstra neutralitatea față de candidați. Astfel, are loc scăderea numărului de alegători.

O atenție deosebită este acordată de legiuitor rolului religiei creștin-ortodoxe și, respectiv, al Bisericii Ortodoxe din Moldova, potrivit art. 15 alin. (5) a Legii nr. 125/2007 [5]. Această elucidare se datorează faptului că în Republica Moldova, conform datelor oferite de Biroul Național de Statistică, 96,8% din populația Republicii Moldova s-au declarat ortodocși [9]. Cunoscând deci, de Mitropolia Chișinăului și a întregii Moldovei, Mitropolia Basarabiei care inițial nu a fost recunoscută de Guvernul Republicii Moldova

iar ulterior Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că, Statul să o recunoască și să repare prejudiciul moral, plătind Mitropoliei Basarabiei 20.000 euro despăgubire morală și 7.025 euro pentru cheltuielile de judecată[10]. Considerăm totuși că, legiuitorul nu ar trebui să evidențieze un anumit cult religios, pentru **a nu discrimina** celelalte culte religioase din țară. **Raporturile de cooperare** între autoritățile administrației publice centrale și locale pe de o parte și cultele religioase, pe de altă parte trebuie să se materializeze prin buna înțelegere, încurajarea și nediscriminare. La fel, autoritățile administrației publice trebuie să ofere **sprijin** în vederea înlesnirii a asistenței religioase, pentru anumite domenii, ca armata, penitenciarele, azilurile, orfelinatele. Un exemplu în acest sens este Penitenciarul nr.15-Cricova în care a fost deschis primul spațiu de acest fel, spre a respecta dreptul la religie, iar angajații Administrației Naționale a Penitenciarelor asistă la lecții de religie.

Menționăm că, de regulă cultele religioase nu dispun de **susținere financiară din partea statului**. Dar, există și state, spre exemplu Belgia, care finanțează structurile religioase, iar toți preoții, imamii, păstorii și consilierii de morală laică primesc salarii și pensii de stat, iar întreținerea locurilor de cult, mai ales celor care țin de patrimoniu, le revine regiunilor și autorităților locale. În Republica Moldova au fost purtate discuții contradictorii în primăvara anului 2020 referitor la veridicitatea informației oferirii ajutorului financiar de 3000 de lei pentru preoții Bisericii Ortodoxe și sursa acestei sume. Mai mulți preoți au menționat că este o donație la inițiativa Președintelui, iar autoritățile administrației publice centrale de specialitate au menționat că din bugetul de stat nu au fost alocate mijloace financiare pentru susținerea cultelor religioase, pentru că nu există o bază legală, serviciul de presă al Președinției a confirmat că nu s-au făcut donații. Deci, constatăm că relațiile de nesubordonare și autonomie condiționează, legal, lipsa susținerii financiare a cultelor religioase.

În condițiile de autonomie a cultelor religioase, de încurajare din partea statului a activităților religioase, totuși există loc pentru **intervenția necesară** a autorităților administrației publice prin restrângerea activităților religioase în vederea menținerii ordinii publice, siguranței sau chiar și a ocrotirii sănătății. Un exemplu în acest sens, reprezintă Hotărârea nr. 53 din 26 martie 2021 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică care prevede restricții de activare a cultelor religioase în privința organizării întrunirilor, serviciilor divine în contextul pandemiei COVID-19. Iar episcopii au manifestat reacții impulsive la restricțiile prevăzute de Comisie. Spre exemplu, Episcopul de Ungheni și Nisporeni a menționat că oamenii străini de Biserică și tainele ei, hotărâsc azi cum trebuie înfăptuite unele lucrări sfinte și mântuitoare în Biserică și a îndemnat autoritățile la un dialog mai constructiv. Un alt exemplu este adresarea Bisericii Ortodoxe din Moldova către Parlamentul Republicii Moldova, inclusiv către Președintele Republicii Moldova și Guvernul Republicii Moldova cu privire la îngrijorarea față de ratificarea de către Parlamentul Republicii Moldova, în primă lectură, a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice. În acest caz, observăm intervenția cultului religios în vederea manifestării punctelor de vedere față de deciziile care au tangență cu valorile promovate de către membrii acestuia.

Concluziile care se desprind din analiza raporturilor dintre autoritățile administrației publice și cultele religioase conduc spre ideea că în condițiile unui stat de drept, a sepa-

rării puterilor în stat, între cultele religioase și autoritățile administrației publice centrale și locale nu se instituie relații de subordonare, dar relații de cooperare, control pentru activitatea economico-financiară, patrimoniale, electorale, de sprijin și în cazurile necesare, de intervenție a statului pentru asigurarea ordinii publice, ocrotirii sănătății, sau de intervenție a cultelor religioase în cazul dezacordului față de unele măsuri întreprinse de autoritățile administrației publice. **Propunem** consolidarea raporturilor pe baza de colaborare eficientă și realizarea unor măsuri precum includerea normelor cu privire la eliberarea bonurilor de plată pentru serviciile prestate și raportarea veniturilor obținute de cultele religioase pentru asigurarea transparenței și diminuarea dilemelor impulsive din societate, referitoare la averea membrilor cultelor religioase. Iar autoritățile competente să întreprindă măsuri în vederea înregistrării bunurilor imobiliare, care nu sunt destinate riturilor de cult.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29-07-1994. În: Monitorul Oficial Nr. 78 art. 140 din 29-03-2016.
2. Codul Fiscal al Republicii Moldova Nr. 1163 din 24-04-1997. În: Monitorul Oficial Nr. 62 art. 522 din 18-09-1997.
3. Codul Civil al Republicii Moldova Nr. 1107 din 06-06-2002. În: Monitorul Oficial Nr. 82-86 art. 661 din 22-06-2002.
4. Codul Contravențional al Republicii Moldova Nr. 218 din 24-10-2008. În: Monitorul Oficial Nr. 78-84 art. 100 din 17-03-2017.
5. Legea Nr. 125 din 11-05-2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie. În: Monitorul Oficial Nr. 127-130 art. 546 din 17-08-2007.
6. Decizia Consiliului municipal Chișinău nr.11/13 din 16.07.2020 cu privire la aprobarea regulamentului privind raporturile juridice de suprafață și locațiune care au ca obiect terenurile municipale.
7. Vlaicu V., Rotaru A., Boaghi V., Vidaicu D. Drept fiscal. Chișinău: CEP, USM, 2014, 300 p.
8. Raportul desemnării procentuale din Republica Moldova realizat de Serviciul Fiscal de Stat, decembrie 2022, 23p.
<https://sfs.md/uploads/files/rapoarte/raport%20desemnare%20procentuala%202022.pdf> (accesat 20.04.2023).
9. Recensământul populației Republicii Moldova, 2014. https://statistica.gov.md/ro/populatia-republicii-moldova-la-momentul-recensamantului-este-de-2-998-12_896.html (accesat 07.04.2023).
10. Scurt istoric despre Mitropolia Basarabiei. <https://mitropoliabasarabiei.md/istoric/> (accesat 07.04.2023).

RESPONSABILITATEA FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN PERSPECTIVA ETICII PROFESIONALE

RESPONSIBILITY OF PUBLIC OFFICERS FROM THE PERSPECTIVE PROFESSIONAL ETHICS

*Ion DULSCHI,
doctor în științe, conferențiar,
Departamentul de relații internaționale
a Universității de Stat din Moldova*

SUMMARY

The problem of compliance with ethical standards of behaviour by civil servants remains one of the key theoretical and practical challenges for the science of public administration. The need for a new paradigm is put forward that defines the nature of the behaviour of a civil servant from law-abiding to a sense of moral duty and social responsibility.

Keywords: *civil servant, law-abiding, social norms, responsibility.*

Formarea personalității pe parcursul întregii dezvoltări a societății umane a fost legată de normele sistemului existent. Societatea a încercat și încă încearcă să impună individului anumite norme de comportament. Acesta, în esență, este un proces obiectiv care a decurs întotdeauna fără probleme și, adesea, chiar și în secolele de confruntare ascuțită între părți.

Prezența unității și lupta contrariilor este esența dezvoltării dialectice a societății. În aceste condiții, se pune întrebarea cu privire la normativitatea relațiilor publice și la obligația indivizilor, membri ai promisiunii de a respecta regulile de comportament stabilite. Respectarea legii acționează ca un model de comportament uman care garantează ordinea socială. Încă din primele zile ale existenței sale, un individ este expus la diferite forme de influență - psihologică, morală, economică și chiar fizică, cu scopul de a stabili reflexe specifice în conștiința sa care să asigure respectarea tiparelor de comportament stabilite. De la o vârstă fragedă, copilul este obligat să se supună cerințelor bătrânilor - frați și surori, tată, mamă, bunica, bunic, educator, profesor etc. În același timp, este rar ca necesitatea ascultării să aibă un caracter întemeiat, argumentativ.

Formarea unui stereotip de confort și chiar interes subiectiv în supunerea unei persoane față de părerea și cerințele scării sociale superioare, fie din cauza vârstei, serviciului sau din motive economice, are un impact direct asupra caracterului ei, asupra capacității de a se îndrepta critic. evaluează situația și capacitatea de a răspunde în mod adecvat la apelurile altora. Desigur, nu vom lua în considerare aici cazuri de comportament neconform al indivizilor, pe care unii cercetători (R. Merton) le consideră în cheia comportamentului deviant. [3]. Este un astfel de comportament o problemă socială și este necesară schimbarea paradigmei sociale de la o societate ascultătoare confortabilă la opoziție față de instituțiile puterii, opoziție față de autorități. Orice persoană

sănătoasă, și mai ales cea înzestrată cu putere, va fi categoric în alegerea sa în favoarea paradigmei supunere. Și pentru aceasta există multe argumente bazate pe posibilele consecințe apocaliptice ale comportamentului neconform cu un calendar detaliat al catastrofelor până la scară globală.

Suntem de acord cu faptul că societatea și relațiile publice s-au format pe baza adopțării de către majoritatea membrilor săi a unor norme de comportament care asigură ordinea și stabilitatea dezvoltării acesteia. Restricțiile și interdicțiile sub amenințarea pedepsei sunt impuse anumitor acțiuni care pot provoca daune membrilor individuali ai acesteia și comunității. Aceste restricții și interdicții, precum și procedurile de aplicare a acestora, sunt detaliate în legislație.

Dacă ne întoarcem la literatura juridică dedicată comportamentului juridic, vom găsi mai multe concepte care indică obligația cetățenilor de a respecta normele de drept, aceasta fiind răspunderea și responsabilitate legală. [2]

Respectarea legii, consimțământul de a accepta și respecta regulile de conviețuire. În explicarea esenței respectării legii, teoreticienii din domeniul jurisprudenței se bazează pe faptul că o persoană acceptă norme de comportament stabilite, ghidându-se de propria sa conștiință juridică. Adică prin înțelegerea normei juridice și acceptând-o ca obligație de a acționa sau de a nu acționa într-o situație anume. În înțelegerea noastră a conștientizării juridice ca bază a respectării legii, încă nu există garanții pentru un comportament care respectă legea. Sfera conștiinței se referă la componenta intimă a personalității, care nu poate fi pătrunsă și ștersă de adevăratele motive ale comportamentului. Faptul că cutare sau cutare persoană nu este înregistrată ca contravenient al legii nu înseamnă că nu a săvârșit infracțiuni sau că nu le va mai comite în viitor. Respectarea legii poate fi cauzată nu atât de convingerile de a fi strict ghidate de normele legii în comportamentul cuiva, cât de frica de responsabilitate în fața legii sau de reticența de a-și păta reputația.

Oricare ar fi motivul comportamentului unei persoane care respectă legea, acesta se bazează pe semne externe îndreptate către alți membri ai societății sau instituții ale statului, definite ca comportament conforme. Este de remarcat faptul că respectarea legii în comportamentul de zi cu zi depășește prescripțiile legale și devine obișnuită și în relațiile oficiale, atunci când comportamentul nu tocmai legal al managerului este perceput ca normă, iar orice obiecție este plină de pedepse, chiar dacă este informal. Acest tip de comportament este caracteristic instituțiilor în care managerii preferă un stil de management autoritar și țin subordonații sub control feminin, excepțiile doar confirmă regula.

Alternativa ascultării este responsabilitatea. În cadrul relațiilor publice juridice, instituția de responsabilitate ocupă o poziție cheie și îndeplinește numeroase funcții de asigurare a respectării normelor de comportament stabilite de lege. Pe lângă funcțiile educaționale, preventive, preventive și penale, responsabilitatea juridică trebuie să asigure statul de drept la nivel național. Nu vom obiecta la acest algoritm al funcției sociale de responsabilitate, cu o precizare minoră, dar importantă.

Răspunderea juridică este o valoare semnificativă din punct de vedere social atunci când este aplicată într-un stat de drept, când legile sunt de natură juridică, când sunt adoptate în scopul asigurării drepturilor, libertăților și securității cetățenilor. În lipsa

unor asemenea condiții, răspunderea juridică va acționa ca un instrument de arbitrar al puterii în numele statului.

Un funcționar public, la preluarea mandatului, depune jurământul și se obligă să respecte constituția și legile țării: „Jur solemn să respect Constituția Republicii Moldova, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să protejiez suveranitatea, independența și teritorialul. integritatea Republicii Moldova, să implementez legile în mod obiectiv și imparțial, să-mi îndeplinesc cu conștiință atribuțiile în exercitarea funcției publice și să respect regulile de conduită profesională.” [1] În activitățile zilnice, el acționează și în conformitate cu fișele postului.

Codurile de etică ale funcționarilor publici adoptate repetă practic prevederile codului muncii, administrativ și penal care stabilesc interdicții reglementare asupra anumitor fapte și pedepsesc încălcarea acestora prin răspundere disciplinară, administrativă sau penală.

În ciuda faptului că codurile se referă la aspectele morale ale activităților funcționarilor publici, cum ar fi integritatea, conflictul de interese, recompense inacceptabile etc., stabilirea și aplicarea sancțiunilor contravenitorilor se referă la mecanismele legale de reglementare. Latura morală a problemei este prezentă doar ca o componentă adjuvantă ca condamnarea publică și apariția unor pete minore pe imaginea unui funcționar public. În această privință, nu vedem un factor de reglementare puternic în comportamentul social în instituția moralității.

Suntem profund convinși că o schimbare a situației în materie de respectare a normelor etice de comportament de către funcționarii publici este posibilă atunci când accentul în domeniul controlului extern este mutat pe sfera autoguvernării interne a individului. Pentru a face acest lucru, este necesar să existe o paradigmă de educație de la un individ ascultător la o persoană responsabilă, care să fie ghidată în comportamentul său nu de cerințele celorlalți, ci de o conștientizare a gradului de utilitate socială sau de inferioritate a acestuia. acțiuni, inclusiv pentru sine.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Nr. 158 din 04-07-2008 privind funcția publică și statutul funcționarilor publici, Publicat: 23-12-2008 în Monitorul Oficial Nr. 230-232 art. 840 (Legea funcției publice și a funcționarului public).
2. Robert Merton: Theory of Deviant Anomii, https://ozlib.com/023164/sotsium/robert_merton_teoriya_deviantnoy_anomii#222365
3. Skakun O.F., Theory of the state and law: a textbook, publicat în 2001, Editura Harkiv: Konsum, 656 pagini.

“

*Regula regulilor și legea generală
a legilor este ca fiecare să respecte
legile locului unde se află.*

Michel de Montaigne

”

ATELIERUL II
INSTITUȚII ȘI REGLEMENTĂRI
ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

FORMELE DE RĂSPUNDERE JURIDICĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI: FUNDAMENTE TEORETICE

FORMS OF LEGAL LIABILITY OF PUBLIC OFFICERS: THEORETICAL FOUNDATIONS

*Victor DONOS,
doctorand,
Școala doctorală Științe Juridice,
Universitatea de Stat din Moldova*

*Gheorghe COSTACHI,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The article is devoted to studying the institution of civil servants' liability and its forms. Starting from the literature and legislation in the field, it is argued the forms of legal liability to which civil servants are attracted. Mainly, the emphasis is placed on the delimitation of the forms of legal liability and their significance for ensuring legality at the level of the public administration system.

Keywords: *civil servant, legal liability, forms of legal liability, criminal liability, administrative liability, disciplinary liability, patrimonial liability, contraventional liability, civil liability.*

Introducere. Reglementarea funcției publice și a statutului funcționarului public în mod distinct de raporturile de muncă specifice dreptului privat a determinat stabilirea unui sistem sancționator specific, care să aibă în vedere caracteristicile distinctive ale modului în care este exercitată funcția publică.

Ca în orice activitate reglementată de norme juridice, dacă aceasta nu se derulează potrivit regulilor care o guvernează, intervine *răspunderea juridică*. Regula dată este proprie și materiei funcției publice, funcționarii publici fiind pasibili de diferite forme de răspundere juridică în funcție de normele încălcate în exercitarea funcției lor.

Probema *răspunderii funcționarilor publici* este una extrem de importantă în contextul consolidării statului de drept, mai ales din perspectiva asigurării legalității în cadrul administrației publice și, nu în ultimul rând, pentru **respectarea drepturilor și libertăților persoanei**.

Scopul studiului. Pornind de la aceste momente, în articolul de față ne propunem să analizăm problema răspunderii funcționarilor publici din perspectiva formelor acestora, în vederea accentuării semnificației acestora pentru respectarea drepturilor omului și a legalității în administrația publică.

Rezultate obținute și discuții. Potrivit doctrinei, „*răspunderea juridică* reprezintă un complex de drepturi și obligații conexe care – potrivit legii – se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite și care constituie cadrul de realizare a constrângerii de stat, prin aplicarea sancțiunilor juridice în scopul asigurării stabilității raporturilor sociale și al îndrumării membrilor societății în spiritul respectării ordinii de drept” [4, p. 31-32].

Reflectând asupra *răspunderii funcționarilor publici*, cercetătorului R.N. Petrescu precizează că „în definirea funcției publice se folosește noțiunea de *responsabilități*, însă din moment ce atribuția reprezintă atât un drept, cât și o obligație legală, realizarea dreptului și respectiv îndeplinirea obligației implică *răspunderea*” [12, p. 419]. Prin urmare, putem conchide că însăși exercitarea unei funcții publice implică prezența diferitor forme de răspundere a funcționarilor publici [22, p. 71].

Înainte de a ne referi nemijlocit la acest subiect, considerăm necesar a reitiera inițial problema identificării formelor de răspundere juridică în general.

În literatura de specialitate s-au propus două criterii pentru clasificarea *formelor de răspundere juridică* [4, p. 51-52]. Un prim criteriu este cel al naturii și importanței sociale a interesului lezat prin fapta ilicită, în funcție de care se distinge:

- *răspunderea care se realizează în interesul întregii societăți* – răspunderea penală, răspunderea administrativ-contravențională;
- *răspunderea care se realizează în interesul bunei desfășurări a raporturilor sociale specifice activității unor colectivități mai restrânse de indivizi* – răspunderea materială și răspunderea disciplinară;
- *răspunderea ce se realizează în interesul salvărdării drepturilor legitime ale participanților la raporturile de drept civil – lato-sensu.*

Un al doilea criteriu constă în particularitățile definitorii ale conduitei ilicite din punctul de vedere al normei juridice încălcate și al interesului social lezat, în funcție de care se distinge:

- răspunderea penală;
- răspunderea administrativă;
- răspunderea disciplinară;
- răspunderea civilă (contractuală și delictuală);
- răspunderea materială.

Fiecare din aceste forme concrete de răspundere se consideră că constituie o instituție distinctă a unei ramuri de drept [4, p. 58].

O altă clasificare a răspunderii, atestată în doctrină, este realizată în funcție de scopul urmărit prin declanșarea răspunderii juridice, în baza căruia sunt identificate următoarele forme [18, p. 245]:

- *răspunderea cu caracter reparator* – care urmărește înlăturarea prejudiciului cauzat, evaluabil pecuniar și
- *răspunderea cu caracter sancționator, represiv* – care urmărește pe însuși autorul încălcării pentru a-l obliga la suportarea consecințelor determinate de pericolul social al faptei comise.

Dezvoltând aceste forme de răspundere, precizăm că delimitarea răspunderii cu caracter *punitiv* de cea cu caracter *recuperator* s-a făcut în funcție de scopul urmărit de legiuitor. Respectiv, în cadrul *răspunderii punitive* se cuprind acele forme ale răspunderii juridice care au un caracter strict personal și care prevăd sancțiuni ce urmăresc să producă persoanei sancționate o suferință, care însă, nu reprezintă scopul final al răspunderii, întrucât aceasta urmărește, de fapt, determinarea persoanei să își schimbe comportamentul pentru ca pe viitor să nu mai săvârșească fapte ilicite [9, p. 42].

Instituirea diferitor forme ale *răspunderii punitive*, în opinia cercetătorilor, a avut în vedere gradul de pericol social al faptelor ilicite pe care persoanele, inclusiv funcționarii publici, le pot săvârși. În urma analizei acestora au fost identificate două trăsături comune fundamentale pentru fiecare în parte [9, p. 42]:

- existența pericolului social și
- săvârșirea faptei cu vinovăție.

Chiar dacă referirea la pericolul social este estompată în definițiile legale ale abaterii disciplinare, contravenției și infracțiunii, aceasta este totuși avută în vedere întrucât însuși scopul instituirii formelor date de răspundere are în vedere eliminarea unui pericol, care amenință fie întreaga societate, fie o comunitate. În lipsa pericolului social specific, indiferent de gradul de imoralitate al faptei sau de prejudiciul cauzat, persoanei nu i se poate aplica o sancțiune punitivă [9, p. 42].

Pe de altă parte, vorbind despre *răspunderea reparatorie*, precizăm că în cadrul acesteia poate fi identificată și o *răspundere obiectivă*, în care obligația de reparare a prejudiciului există chiar în lipsa vinovăției, în unele situații (expres prevăzute de lege) chiar în lipsa caracterului ilicit la faptei. Din categoria acesteia face parte cu precădere *răspunderea civilă*.

Un alt criteriu de clasificare consacrat în doctrină vizează conținutul răspunderii, în funcție de care se distinge [18, p. 245; 9, p. 44]:

- *răspunderea patrimonială* – care poate avea fie un scop *reparator* (răspunderea civilă contractuală și delictuală, răspunderea autorităților publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale sau prin refuzul de a răspunde unei cereri), fie unul *sacționator* (răspunderea penală și contravențională) atunci când se dispune ca sancțiune amenda penală sau contravențională;

- *răspunderea nepatrimonială* – care poate avea caracter *reparator* (obligarea la publicarea hotărârii judecătorești în cazul condamnării pentru săvârșirea infracțiunilor de insultă și calomnie) sau caracter *sacționator* (răspunderea penală cu aplicarea sancțiunii închisorii sau răspunderea disciplinară cu aplicarea avertismentului, mustrării etc.).

În continuare, referindu-ne nemijlocit la probema formelor de răspundere a funcționarilor publici, menționăm că art. 56 din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158/2008 [8] prevede: „[p]entru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz.”

Deci, formele de răspundere la care pot fi atrași funcționarii publici sunt cele recunoscute în teoria generală a dreptului, identificate în funcție de norma juridică încălca-

tă și interesul social lezat, precum sunt:

- 1) răspunderea penală a funcționarilor publici;
- 2) răspunderea administrativă a funcționarilor publici;
- 3) răspunderea disciplinară a funcționarilor publici;
- 4) răspunderea civilă a funcționarilor publici.

Cele mai ample discuții a suscitată în doctrină *răspunderea administrativă*. În încercarea de a-i releva esența, cercetătorii susțin că „*răspunderea administrativă este o formă specială de răspundere juridică ce nu se încadrează în tiparele clasice ale răspunderii civile sau penale întrucât ea intervine numai în sfera relațiilor dintre administrație și cei administrați, ca urmare a încălcării normelor de drept administrativ, deci ca urmare a săvârșirii de abateri administrative*” [20, p. 8].

Pornind de la aceasta, în doctrină există controverse cu privire la formele *răspunderii administrative*. În acest sens, unii cercetători [1, p. 175; 21, p. 253-254] au precizat că există trei forme de *răspundere administrativă*:

- două forme de răspundere caracterizate printr-o sancțiune represivă, adică *răspunderea disciplinară și răspunderea contravențională* și
- o formă de răspundere caracterizată printr-o sancțiune reparatorie, adică *răspunderea administrativ-patrimonială*.

Alți autori au inclus expres *răspunderea contravențională* în sfera *răspunderii administrative* [19, p. 377], menționând că prin *abateri administrative* (pentru care intervine răspunderea administrativă) se înțeleg „orice încălcări ale normelor de drept administrativ, dintre care unele constituie *abateri disciplinare*, iar altele *contravenții*. În acest sens, s-a arătat că noțiunea de abatere administrativă are două accepțiuni [6, p. 329]:

- în sens larg, prin aceasta se înțelege orice încălcare a normelor de drept administrativ, iar
- în sens, restrâns, se înțelege numai acea faptă administrativă ilicită care constituie contravenție și care are drept consecință antrenarea răspunderii administrative contravenționale”.

Dincolo de aceste idei, în literatura de specialitate s-a mai opinat că răspunderea administrativă include numai *răspunderea administrativă disciplinară și răspunderea administrativă patrimonială*, dar nu și *răspunderea contravențională*, arătându-se că aceasta din urmă reprezintă o formă atipică (imperfectă) de *răspundere administrativă*, pentru că, pe de o parte, sancțiunile contravenționale nu se aplică numai de organele puterii executive, ci și de cele ale puterii judecătorești și, pe de altă parte, contravenția are o natură penală și nu administrativă. Din aceste motive, s-a propus ca *răspunderea contravențională* să fie parte integrantă a unei noi ramuri de drept – dreptul contravențional [5, p. 359-360].

În esență, acest lucru s-a și realizat în sistemul de drept al Republicii Moldova, în care există un *Cod contravențional* [3], în baza căruia s-a dezvoltat destul de amplu ramura dreptului contravențional. Prin urmare, suntem de părerea că *răspunderea administrativă* nu cuprinde în sine *răspunderea contravențională*, aceasta din urmă fiind o formă de răspundere distinctă (mai mult cu caracter penal, mai ales că în alte state contravențiile sunt calificate ca infracțiuni minore, iar răspunderea este stabilită de legea penală) [22, p. 73].

Pornind de la momentele analizate, conchidem că, în pofida reglementărilor legale, funcționarii publici din Republica Moldova sunt pasibili de următoarele forme de răspundere juridică [22, p. 73]:

- răspunderea penală;
- răspunderea contravențională;
- răspunderea administrativă (disciplinară) și
- răspunderea civilă.

În condițiile în care este cunoscut faptul că răspunderea penală a funcționarilor publici intervine pentru comiterea de infracțiuni prevăzute de legea penală (comise în exercitarea funcției sau în legătură cu aceasta), iar cea contravențională – pentru comiterea de contravenții reglementate de *Codul contravențional*, cu mult mai dificil este de constatat în ce cazuri intervine *răspunderea administrativă* și cea *civilă*, mai ales atunci când acestea sunt văzute integrat. Este vorba în special de *răspunderea administrativ-patrimonială* și *răspunderea civilă*. În doctrină, până la moment, continuă disputele pe marginea identificării sau delimitării acestor două forme de răspundere.

În vederea clarificării acestei dileme, precizăm că răspunderea administrativ-patrimonială a fost definită, în sens larg, ca „acea instituție a dreptului administrativ care reglementează cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unei autorități publice, în calitatea acesteia de persoană juridică de drept public” [15, p. 260]. În acest context, au fost reținute următoarele forme de *răspundere patrimonială a statului și autorităților publice* [21, p. 291]:

- răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate prin *erori judiciare*;
- răspunderea autorităților publice pentru pagubele create prin acte administrative (exprese sau implicate);
- răspunderea pentru pagubele create prin contracte administrative, în cazul administrării domeniului public, ori al prestării serviciilor publice;
- răspunderea autorităților publice pentru limitele serviciului public.

În sens restrâns, *răspunderea administrativă patrimonială* a fost definită ca fiind „acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului sau, după caz, a autorităților publice la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice, de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim” [19, p. 400].

Și mai succint, *răspunderea administrativă patrimonială* a fost definită ca reprezentând „răspunderea organelor administrației publice pentru pagubele pricinuite prin actele lor ilegale” [5, p. 359].

Prin urmare, conchidem că răspunderea administrativ-patrimonială intervine în cazul în care au fost cauzate pagube prin actele ilegale ale autorităților publice sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim [22, p. 74].

Referitor la natura juridică a acestei răspunderi, în doctrină s-au conturat două teorii: *civilistă* și *administrativistă*. Conform teoriei *civiliste*, „răspunderea pentru prejudiciile cauzate de actele administrative de autoritate nelegale are natura juridică a unei răspunderi civile delictuale” [17, p. 159; 11, p. 19-21], reprezentând un caz sau o ipoteză de *răspundere civilă delictuală* [13, p. 316-317], ori o *răspundere civilă delictuală specială* [10, p.

523]. Această teorie s-a fundamentat pe ideea că *răspunderea civilă delictuală este dreptul comun* în materia *răspunderii juridice patrimoniale* întrucât atât structura *răspunderii patrimoniale* pentru actele administrative ilegale pentru paguba pricinuită, cât și obiectul acestei răspunderi sunt întru totul acelea ale *delictului civil*. Astfel că s-a considerat că *delictul civil*, în sensul restrâns al termenului, apare ori de câte ori s-a produs o pagubă în domeniul dreptului subiectiv al cuiva fără ca între autorul încălcării și victimă să fi existat un raport contractual [2, p. 415]. În același sens, s-a apreciat că nu are importanță natura normei de drept încălcate întrucât *delictul civil* cuprinde o sferă foarte largă de fapte ilicite și prejudiciabile, fiind greșit a se considera că ori de câte ori fapta ilicită constă în încălcarea unei norme aparținând altei ramuri de drept, decât dreptul civil, obligația de reparare aparține ramurii din care face parte norma încălcată [14, p. 32].

Deci, în opinia cercetătorilor, funcționarii publici răspund civil în următoarele situații [9, p. 267-268]:

- pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează. În cadrul activității pe care funcționarul o desfășoară săvârșește acțiuni care se pot constitui fie în acte administrative, fie în fapte juridice cu semnificație administrativă. Prin ambele categorii se pot produce prejudicii în mod direct patrimoniului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;
- pentru nerestituirea în termenul legal al sumelor ce i s-au acordat necuvenit. În această situație în mod impropriu se stabilește de către legiuitor că este vorba de răspundere juridică întrucât temeiul juridic al obligației de restituire este plata nedatorată, lipsită de cauză juridică pe care autoritatea sau instituția publică a efectuat-o;
- pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești irevocabile;
- răspunderea pentru emiterea actelor administrative ilegale.

Teoria administrativistă este total contrară celei civiliste. Aceasta a izvorât din jurisprudența Consiliului de Stat din Franța, care s-a opus, în mod constant, tezei că răspunderea administrației publice pentru faptele păgubitoare este de natură civilă.

Doctrina românească de drept administrativ și-a însușit această teorie, considerând că *răspunderea patrimonială* pentru actele administrative de autoritate nelegale este specifică dreptului administrativ [5, p. 453-454; 21, p. 288] și autonomă în raport cu *răspunderea civilă delictuală* [7, p. 175], denumind-o *răspundere administrativă patrimonială* sau *răspundere în contencios administrativ* [16, p. 200].

În susținerea acestei teorii, s-a opinat că răspunderea pentru actele administrative de autoritate nelegale este rezultatul activității unei persoane juridice de drept public, că intervine în sfera raporturilor de subordonare între stat și particulari, că are o reglementare constituțională specială și că este reglementată de norme ale dreptului administrativ, care se împletesc cu alte instituții ale dreptului administrativ, cum este cea a controlului legalității actelor administrative exercitat de organele executive și judecătorești. Așa fiind, s-a arătat că *răspunderea patrimonială* pentru actele administrative de autoritate nelegale (și faptele asimilate acestora) trebuie analizată prin prisma reglementărilor dreptului constituțional și administrativ, nefiind necesară apelarea la conceptele și normele dreptului civil întrucât acesta nu poate constitui dreptul comun pentru dreptul administrativ, care constituie o ramură autonomă de drept, care nu s-a desprins din dreptul civil și care

a avut întotdeauna un obiect specific de reglementare [7, p. 180; 5, p. 468].

Spre deosebire de doctrina românească, în arealul științific autohton subiectul dat este în cea mai mare parte neglijat. Până la moment, chiar și în condițiile intrării în vigoare a *Codului administrativ al RM* (în anul 2019), nu există o reglementare clară și o abordare teoretico-practică uniformă a răspunderii patrimoniale a funcționarilor publici, ceea ce afectează grav eficiența instituției date și mecanismul de asigurare a legalității în administrația publică. Dincolo de aceasta, situația dată se răsfrânge destul de negativ (direct și indirect) și asupra asigurării principiului respectării drepturilor omului în activitatea statului, fapt ce necesită eforturi și măsuri de remediere la toate nivelele: cercetare, reglementare și implementare.

Bibliografie

1. Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2004.
2. Cantacuzino M.B. *Elementele dreptului civil*. București: All Educational, 1998.
3. *Codul contravențional al Republicii Moldova* nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul oficial nr. 3-6 din 16.01.2009.
4. Costin M. *Răspunderea juridică în dreptul RSR*. Cluj-Napoca: Ed. Dacia, 1974.
5. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2005.
6. Iovănaș I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Ed. Didactică și Pedagogică, 1977.
7. Iovănaș I. *Drept administrativ*. Arad: Ed. Servo-Sat, 1997.
8. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului publice* nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul oficial nr. 230-232 din 23.12.2008.
9. Mocanu-Suciu A. *Răspunderea funcționarilor publici*. București: C.H. Beck, 2015.
10. Motica R.I., Lupan E. *Teoria generală a obligațiilor civile*. București: Lumina Lex, 2005.
11. Pătulea V. *Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor*. În: Dreptul, 1997, nr. 4.
12. Petrescu R.N. *Drept administrativ*. Cluj-Napoca: Cordial Lex, 2001.
13. Pop L. *Teoria generală a obligațiilor*. București: Lumina Lex, 1998.
14. Pop L. *Unele aspect în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale*. În: Dreptul, 1994, nr. 9.
15. Preda M. *Drept administrative. Partea generală*. București: Lumina Lex, 2000.
16. Prisăcaru V.I. *Contenciosul administrativ român*. București: Editura All, 1994.
17. Puie O. *Recursul administrativ și jurisdicțional*. București: Universul juridic, 2007.
18. Santai I. *Drept administrativ și știința administrației*. Vol. II. Cluj-Napoca: Riso-print, 2006.
19. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ed. a 4-a. București: C.H. Beck, 2010.
20. Trăilescu A. *Răspunderea patrimonială pentru actele de autoritate nelegale*. București: C.H. Beck, 2013.
21. Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ed. a IV-a. București: Universul juridic, 2009.
22. Donos V. *Privire generală asupra formelor de răspundere a funcționarilor publici*. În: Jurnal Juridic Național: teorie și practică, 2018, nr. 6, pp. 71-75.

CONSTITUTIONAL LAW-MAKING IN WARTIME: INSIGHTS AND FUNCTIONAL ANALYSIS

*Ielyzaveta LVOVA,
Dr.jur.sc., Docent, Professor at Constitutional
and International Law Department,
Institute of Law and Security,
Odessa State University of Internal Affairs*

SUMMARY

The paper discusses general issues related to the respect of constitutional principles as essential sources of constitutional-law making in wartime in Ukraine. The research contributes to the development of the study of the issue of legislation by applying the existing concept of constitutional law-making. Enshrined in the Preamble of the Constitution of Ukraine, the state strategic course for Ukraine's full membership in the European Union and the NATO provides for the strengthening of the rule of law through the implementation of this course by public authorities, courts and judges, the legitimization of their activities in accordance with the features of European constitutionalism, and the development of civil society under martial law. The study analyses the ensuring of the implementation of constitutional and legal norms both through state coercion and through legal awareness of the people of Ukraine. The relationship between the implemented legislation and the existing legal system under wartime in Ukraine. This study contributes to extant research by adopting the existing concepts of law and law-enforcement.

Keywords: *democracy, constitutional law-making, Constitutional court, human rights, military aggression, rule of law, security, Ukraine, wartime*

In Ukraine under legal regime of martial law, the constitutional law-making is conventional in the observance of the principles of respect for human rights, rule of law, and separation of powers based on principle of "checks and balances". The analysis of the signs of modern constitutionalism in Ukraine based on the priority of two functional components: legitimization of law and use of legal protection. The goal of this paper is to map and give an overview of the importance of constitutional law-making as regulating power in force.

Currently, the constitutional law-making in Ukraine lies within the scope of definitions and policies, mentioned by the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law", the Decree of the President of Ukraine « Decree № 64/2022 "On the imposition of martial law in Ukraine"»¹, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 'On Approval of the Procedure for the Engagement of Able-Employed Persons to Publicly Useful Works in the Conditions of Martial Law'.

Although the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenants on Human Rights, the United Nations established that everyone, without any

¹ <https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-pidpisav-ukaz-pro-zaprovadzhennya-voyennogo-stanu-73109>

distinction, has all the rights and freedoms defined in these documents. Under international constitutional law, states have undertaken a number of obligations to non-discriminatorily maintain the cooperation and inerrability of human rights and fundamental freedoms, and the principle of subsidiarity recognizes that responsibility for the observance of human rights rests with the national state, not treaty bodies.

The results of research of these matters are presented in works of such Ukrainian researchers, as M. Baimuratov, O. Batanov, M. Buromensky, Yu. Voloshyn, V. Kravchenko, V. Kopeichikov, A. Kolodiy, O. Kopylenko, A. Krusyan, M. Orzih, M. Malyshko, O. Martselyak, V. Pohorilko, O. Prieshkina, M. Savchyn, O. Skrypniuk, V. Tatsii, Yu. To-dyka, V. Fedorenko, V. Shapoval, and others. The problems of wartime in Ukraine are revealed in the writings of well-known constitutionalists: S. Holovaty, O. Hryshchuk, V. Kolisnyk, O. Sovgyria, etc. Issues of guaranteeing constitutional principles under martial law and threats to national security were analysed by O. Hryshchuk, while the problem of restoring personal rights during the termination of the occupation regime is discussed in the papers of V. Kolisnyk, etc.

The judicial power is the main branch, empowered with *erga omnes* (lat. “regarding all”) powers in the national and global dimension.

Emphasizing the relevance of the constitutional law-making and recovery of the status of law, it is worth mentioning that in today’s global crisis conditions, a broad approach to constitutional values should be used precisely in the context of the implementation of the concept of comprehensive security.

In accordance with operation of the Constitutional Court of Ukraine, the presence of a wide range of problems that require improvement is due to the following “open problems of constitutional and legal drama”, namely:

- amendments to the articles of Chapter XI of the Constitution of Ukraine in the part of establishing ‘decentralization’, ‘legal status of heads of communities’;
- the need for an official interpretation of Article 4 of the Constitution of Ukraine regarding the fact that “there is a single citizenship in Ukraine”;
- the importance of studying the practice of the Constitutional Court of Ukraine as a subject of the European system of human rights protection;
- the need to improve the legislative framework of the election process in Ukraine;
- the importance of interpretation of norms in the sphere of restriction of human and citizen rights in the conditions of martial law,
- identification of problems in the system of constitutional control;
- lack of legislative consolidation of the implementation of public control, which prevents the participation of civil society institutions in law-making activities;
- actualization of the normalization of the judicial process and the application of the norms of the Constitution of Ukraine by the courts; etc.

Therefore, an imbalance between the national, supranational and global legal order needs legal measures. The UN coordinate system (UN Security Council - UN human rights treaty bodies) lacks stable human rights enforcement. The UN Security Council has exhausted its normative resource, as it not only did not acquire the status of a global norm-setter, but highlighted the dichotomy between ensuring the values of the international community and satisfying the interests of military crimes and destructive

interpretation of international legal norms and principles for its own benefit, national interests, its international legal subjectivity. Nevertheless, the very existence of supra-national law, the reception and implementation of pan-European legal acts and the inclusion of an international mechanism in the national legal system for the protection of human rights and civil liberties clearly demonstrates globalization.

Hall J.C. mentioned that ‘...as the foregoing discussion discloses, the applicable constitutional standard for assessing excessive force claims depends upon the context in which the claim arises. Any claim of excessive force must first identify the specific constitutional right allegedly infringed in order to determine the appropriate standard by which the issue is to be resolved. Use of force is inherent in law enforcement, and it is no surprise that challenges are common. The law enforcement community’s response to the challenges is critically important’.²

Considering the constitutional rights, the state duty is to protect human rights within its jurisdiction.

In the global perspective, the assault of the Russian invaders on the territory of the Zaporizhska Nuclear Power Plant (NPP), Chernobylska NPP, the destruction of the Kakhovska Dam became examples of ecocide and genocide, being uncontrolled environmental threats and crimes of a planetary scale. These facts of the destructive influence on the international legal framework, the non-acceptance of the norms of international law, the weakening of the influence of international organizations (IAEA, etc.) are obvious.

The existing system of international protection of human rights can not prevent significant damage that is inflicted daily on the lives and health of citizens, as well as on the environmental security of Ukraine and neighboring countries. As noted by Ruslan Strilets, the Minister of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, the full-scale Russian invasion caused damage to the environmental human rights by Russian criminals ‘stealing water not only from Ukraine, but from the whole world.’³

For the international community, there is the only way to balance law and politics in the conditions of asymmetric development of international legal relations: preserving the integrity and sovereignty of Ukraine and its national constitutional system.

On the national level, the Judge of the Constitutional Court of Ukraine, Serhii Holovatyi noted that ‘the Constitutional Court of Ukraine will not stop in ensuring the highest legal force of the Act of constituent power of the people and establishing true democracy, protection of human rights and the rule of law in the state’.⁴

The Constitutional Court of Ukraine proceeds from the fact that, ‘in accordance with Article 8 of the Constitution of Ukraine in its relationship with the provisions of the third part of Article 22, the first part of Article 64 of the Constitution of Ukraine, the “rule of law” (rule of law) requires that interference with the constitutional rights and freedoms of a person always was predictable.’ In the Decision of the Constitutional

² Hall J.C. Constitutional Constraints on the Use of Force, *FBI Law Enforcement Bulletin* Volume: 61 Issue:

2 Dated: (February 1992) Pages: 22-31

³ <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3687842-ruslan-strilec-ministr-zahistu-dovkilla-ta-prirodnih-resursiv.html>

⁴ <https://ccu.gov.ua/novyna/mizhnarodna-konferenciya-konstytuciya-ukrayiny-ta-triada-yevropeyskyh-cin-nostey-poglyad-u>

Court of Ukraine dated March 22, 2023. No. 3-p(II)/2023 emphasized that “restrictions on the realization of constitutional rights and freedoms cannot be arbitrary and unfair, they are established exclusively by the Constitution and laws of Ukraine, they must correspond to a legitimate purpose, be conditioned by the public need to achieve this purpose, reasonable ; in case of restriction of the constitutional right (freedom), the legislator is obliged to introduce such normative regulation, which will enable the optimal achievement of the legitimate goal with minimal interference in the realization of this right (freedom) and will not violate the essence of this right” (paragraph one of sub-clause 5.1 of clause 5 of the motivational part)’.⁵

Ukraine faced the task of ensuring the recovery of the country with restriction of the constitutional rights, taking into account the realities of modern state formation, and the evolution of the environment and the prospects of EU membership. In Europe, the order of international and supranational cooperation (integration) for the recovery of Ukraine has been established, but the current war in Ukraine and migration crisis outlined the European structural shortcomings of the European security system. The creation of a special tribunal to prosecute the leadership of the Russian Federation for committing the crime of aggression against Ukraine is a fact that will change Russia’s existing geopolitical disposition and approach to fairness and justice.

As stated above, in modern realities, the terminology of constitutional law acquires a new meaning, because today all social groups of the population globally feel the damage from missile strikes on civil infrastructure in Ukraine.

A. Krusyan wrote, that ‘the modern paradigm of Ukrainian constitutionalism contains constants that are unchanged under any extreme conditions, including those that are constant even in the conditions of a state of war, namely, the purposefulness (to assert human rights and freedoms) and the principles of modern Ukrainian constitutionalism that correspond to universal and European values’.⁶

Let us agree with Ukrainian Professor O. Marteslyak that ‘today there should be a generalization of the practice of the implementation of the Constitution and other legislation of Ukraine in conditions of war, the real state of ensuring human rights, the functioning of the national mechanism of public power taking into account the state of war, and based on this generalization, legal science, including the science of constitutional law, should be based on it, must scientifically substantiate and formulate the specific need for improvement of domestic legislation and determine the nature of the content of such changes’.⁷

It is obvious that human rights protection measures require efforts to observe and control them, to resolve conflicts by using mediation and diplomacy. Moreover, ending violence and aggression requires joining force, envisaging humanism and the value of the human personality.

Furthermore, the Constitutional Court of Ukraine uses terminology and definitions

⁵ <https://ccu.gov.ua/storinka/64>

⁶ Krusian, A. «SUCHASNYI UKRAINSKYI KONSTITUTIONALIZM V UMOVAKH VOIENNOHO STANU». Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia, no. 3(21) (Berezen 2, 2023): 12-22. data zvernennia Lypen 11, 2023. <http://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/2340>

⁷ Martesliak O. Priorytetni zavdannia vitchyznianoï nauky konstitutsiinoho prava v umovakh rosiiskoi ahresii. Tom 1 № 75 (2023): Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seria: Pravo. s.115

that should be studied by researchers in the future, namely: powers of public authorities to eliminate threats to state sovereignty and independence, protection of information rights of citizens and protection of state information resources, legal status of military state administrations of military, the legal status personnel, prisoners of war, the legal status of internally displaced persons, temporarily occupied territories and de-occupied territories, decentralization, the institution of prefects, responsibility for damage caused as a result of armed aggression, etc.

The development of a new international agreement on human rights is allegedly legal-political objective of the formation of constitutionalism in the conditions of global challenges.

Concluding, there is no doubt that active participation of civil society in decision-making process and control over the constitutional law-making in Ukraine are essential. However, such principles as rule of law and non-use of force is an 'initial tage' of current developments in Ukraine.

BIBLIOGRAPFY

1. <https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-pidpisav-ukaz-pro-zaprovadzhennya-voyennogo-stanu-73109>
2. Hall J.C. Constitutional Constraints on the Use of Force, FBI Law Enforcement Bulletin Volume: 61 Issue: 2 Dated: (February 1992) Pages: 22-31
3. <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3687842-ruslan-strilec-ministr-zahistudovkilla-ta-prirodnih-resursiv.html>
4. <https://ccu.gov.ua/novyna/mizhnarodna-konferenciya-konstytuciya-ukrayiny-ta-triada-yevropeyskyh-cinnostey-poglyad-u>
5. <https://ccu.gov.ua/storinka/64>
6. Krusian, A. «SUCHASNYI UKRAINSKYI KONSTYTUTSIONALIZM V UMOVAKH VOIENNOHO STANU». Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia, no. 3(21) (Berezen 2, 2023): 12-22. data zvernennia Lypen 11, 2023. <http://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/2340>
7. Marteslijak O. Priorytetni zavdannia vitchyznianoï nauky konstytutsiinoho prava v umovakh rosiiskoi ahresii. Tom 1 № 75 (2023): Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo. s.115

IMPOZITAREA ȘI EVITAREA DUBLEI IMPUNERI PRIVITE PRIN PRISMA DREPTULUI SUVERAN AL STATULUI

TAXATION AND AVOIDANCE OF DOUBLE TAXATION SEEN THROUGH THE PRISM OF THE SOVEREIGN RIGHT OF THE STATE

*Alexandru ARMEANIC,
Lector universitar, doctor în drept
Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, România*

SUMMARY

The taxes that a state charges are established by the respective internal laws, they constitute a sovereign right of the state. According to art. 4 and 8 of the Constitution of the Republic of Moldova, individuals have fundamental duties, established by treaties and international conventions ratified by the Parliament of the Republic of Moldova, which are an integral part of domestic law. In this context, the entry into force of an international convention or treaty containing provisions contrary to domestic law, will directly implement the international act ratified by the state - the Republic of Moldova. The subjection of a taxable matter, by two different states, to the same type of tax, within the same financial year, is known as double international legal taxation. This phenomenon is produced not due to the different structures of the tax systems or the different degree of taxation in the considered states, but rather to the conceptual diversities, which are the basis of taxation, a fact which determined that through international conventional norms to mitigate these double taxation processes.

Keywords: *Tax, international conventions; double taxation, double taxation processes, tax conventions regarding the avoidance of double taxation; income; capital.*

Impozitele pe care le percepe un stat sunt stabilite prin legile interne respective, ele constituind un drept suveran al statului. Conform art. 4 și 8 din Constituția Republicii Moldova, persoanele au îndatoriri fundamentale, instituite de tratate și convenții internaționale ratificate de Parlamentul Republicii Moldova, care sunt parte integrantă a dreptului intern. În acest context, intrarea în vigoare a unei convenții sau tratat internațional care conține dispoziții contare cu dreptul intern, va pune în aplicare directă actul internațional ratificat de statul – Republica Moldova. Datorită acestei realități, pentru amplificarea cooperării economice și financiare internaționale, a devenit necesară reglementarea procedurii de impunere a veniturilor realizate și capitalurilor deținute de persoane fizice și juridice în alte țări, decât cea căreia îi aparțin, astfel încât să se evite dubla impunere fiscal în baza convențiilor internaționale de evitare a dubeli impuneri fiscale ratificate de statul nostru și puse în aplicare în baza art. 4 și 8 din Constituția Republicii Moldova.

Așadar, există însă cazuri în care venitul total, averea totală sau elemente de venit ori de capital, inclusiv câștigurile provenite din înstrăinarea bunurilor mobile sau imobile, retribuițiile plătite de o firmă sau creșterea valorii unor bunuri aparținând unei persoane fizice sau juridice sunt impuse concomitent de autoritățile fiscale din două state, potrivit legislației fiecărui stat. Această situație apare, de exemplu, atunci când sursa de venit sau obiectul impozabil se află pe teritoriul unui stat, iar beneficiarul sau proprietarul este rezident al altui stat. Asemenea situații sunt frecvente în cazurile de plată a dividendelor, dobânzilor, sumelor cuvenite pentru utilizarea brevetelor de invenție, drepturilor de autor etc. În aceste situații, impozitele aferente sunt percepute atât de statul pe teritoriul căruia se află sursa de venit sau obiectul impozabil, cât și de statul al cărui rezident este persoana beneficiară a veniturilor sau obiectelor impozabile: avem de-a face cu o dublă impunere [6; pag. 140].

Dublă impunere fiscală internațională reprezintă supunerea la impozit a aceleiași materii impozabile și pentru aceeași perioadă de timp de către două autorități fiscale din țări diferite. Dubla impunere se manifesta sub doua forme, si anume:

- *ca dublă impunere economică*, respectiv supunerea, în cadrul unei țări, a aceluiași venit sau a aceleiași capital, la mai multe impozite;
- *ca dublă impunere juridică*, respectiv impunerea aceleiași materii impozabile, de doua ori, în țări diferite.

Dublă impunere fiscală internațională poate apărea numai în cazul impozitelor directe, respectiv al impozitelor pe venit și al celor pe capital deoarece pentru mărfurile și serviciile cumpărate de cetățenii unei țări din altă țara ei nu mai plătesc în țara lor impozite indirecte similare cu cele incluse în prețul de cumpărare al mărfurilor sau serviciilor respective.

Apariția dublei impunerii se datorează modului în care sunt aplicate criteriile care stau la baza impunerii veniturilor sau capitalului. În practica fiscală internațională criteriile care stau la baza impunerii veniturilor sau capitalului sunt:

- criteriul rezidenței (sau al domiciliului fiscal), potrivit căruia impunerea veniturilor sau capitalului se realizează de autoritatea fiscală din țara căreia aparține rezidentul, indiferent dacă veniturile sau capitalului, care fac obiectul impunerii, sunt obținute sau se afla pe teritoriul acelei țări sau în afara acesteia;
- criteriul naționalității, potrivit căruia o țara impune naționalii săi, care realizează venituri sau posedă avere din (în) țara respectivă, indiferent dacă aceștia locuiesc sau nu în țara lor;
- criteriul originii veniturilor (teritorialității), potrivit căruia impunerea se efectuează de către organele fiscale din țara pe al cărei teritoriu s-au realizat veniturile sau se afla averea, indiferent de rezidența sau naționalitatea beneficiarilor de venituri.

Modul în care sunt aplicate criteriile prezentate anterior poate conduce la apariția dublei impunerii. De exemplu, dacă în țara A impunerea se bazează pe criteriul rezidenței, iar în țara B - pe criteriul originii veniturilor, atunci o persoană din prima țara dacă realizează venituri în țara a doua va necesita să plătească impozite pe veniturile sale atât în țara de rezidență, cât și în țara de origine a veniturilor.

Efectele negative pe care dubla impunere le are asupra dezvoltării relațiilor economice și financiare dintre diferite țări au determinat găsirea unor soluții pentru înlăturarea ei.

Dubla impunere poate fi evitată, fie pe baza unor măsuri legislative unilaterale, fie prin încheierea unor acorduri bilaterale sau multilaterale între diferite țări.

Dezvoltarea și perfecționarea mijloacelor de producție, lărgirea pieței dincolo de hotarele țării, extinderea tranzacțiilor cu efecte comerciale și hârtii de valoare (valori mobiliare), etc. au influențat evoluarea sistemelor de impunere practicate în secolul trecut. Astfel, de la impozite reale sau obiective s-a trecut, cu timpul, la impozite personale sau subiective [5; pag.45].

În condițiile impozitelor de tip real, obiectul impunerii îl constituiau bunurile care alcătuiau averea populației de la sate și orașe: terenurile, clădirile, construcțiile și alte valori fără vreo legătură cu veniturile produse de acestea; activitățile meșteșugărești, comerciale, industriale etc., desfășurate în mod individual sau în grup, și apreciate în funcție de: forța de muncă utilizată, cantitatea de materie primă prelucrată, volumul producției obținute, mărimea localității în care se desfășura activitatea comercială, tipul comerțului practicat (cu ridicata sau cu amănuntul etc.); capitalul mobilier deținut etc.

În urma trecerii la impozitele de tip personal, obiectul impunerii îl formează veniturile realizate sub formă de salarii, câștiguri din profesii libere, beneficii din industrie, comerț și activități bancare, venit net din exploatarea pământului și din arezi, chirii, dobânzi la sumele de bani împrumutate, dividendele la acțiuni și părți sociale etc. Impunerea se face separat, pe fiecare categorie de venit, sau global, adică pentru totalitatea veniturilor realizate din diverse surse, în cote proporționale sau progresive, după caz. În noile condiții, se ține seama, de regulă, atât de mărimea venitului net obținut de contribuabil în perioada considerată, cât și de situația personală a acestuia (singur, necăsătorit, divorțat sau văduv, fără persoane la întreținere, căsătorit fără copii, căsătorit cu copii ori cu alte persoane la întreținere).

Impunerea personală a constituit un pas înainte în calea traducerii în viață a principiului echității fiscale; dar ea a avut și reversul său. În cadrul impozitelor reale - impozitul funciar, impozitul pe clădiri, impozitul pe uși și ferestre, patenta (impozitul pe activități meșteșugărești, comerciale etc.) și a. - la baza impunerii stătea concepția teritorială. Astfel, erau impuse bunurile situate (activitățile desfășurate) pe teritoriul unității administrativ-teritoriale considerate sau, pe un plan mai general, pe teritoriul aflat sub jurisdicția statului. Prin urmare, aplicarea concepției teritoriale nu dădea loc la impuneri repetate ale aceluiași obiect sau ale aceleiași activități.

În cazul impozitelor personale însă se pot întâlni situații, când unele venituri sau elemente de avere se supun la două sau mai multe impozite distincte. Astfel, de exemplu:

a) Partea din profitul societății comerciale care se distribuie acționarilor cu titlu de dividend este impusă, în numeroase țări, odată cu impozitul pe profitul societății comerciale, care vizează profitul total, înainte de repartizare și a doua oară la impozitul pe venitul persoanelor fizice (dividendele încasate de aceștia se include în venitul global al acestora [1; art.18]);

b) în Germania persoanele fizice datorează un impozit pe venit pentru veniturile prin reținere la sursa plății, iar societățile - la un impozit pe beneficiu. Separat de acestea, atât persoanele fizice, cât și societățile comerciale datorează un impozit comercial, care

se determină în funcție de beneficiul exploatării și de capitalul acesteia. Prin urmare, veniturile realizate de persoanele fizice din întreprinderile individuale și beneficiile societăților comerciale se impun de două ori. Aceste impozite se împart în mod diferit între verigile sistemului bugetar. Din impozitele pe venit federația și landurile încasează câte 42,5% din total, comunele câte 15%, din impozitele asupra societăților comerciale federația și landurile primesc câte 50%, iar din impozitul comercial comunele rețin 76%, iar federației și landurilor se transferă câte 12%. [4; pag.47].

c) La anumite produse de fabricație indigenă se percep două impozite și anume: taxe de consumație (accize) și TVA, iar dacă acestea provin din import, ele suportă și un al treilea impozit sub forma taxelor vamale.

În aceste exemple s-a ilustrat fenomenul dublei impunerii economice, care constă în supunerea unei anumite materii impozabile la două sau mai multe impozite în favoarea aceleiași autorități sau a unor autorități publice diferite, în același exercițiu financiar [2; pag.175]. Impunerea repetată a unor categorii de venit, elemente de capital, bunuri de import sau de proveniență autohtonă etc. – constituie un act conștient, deliberat al suveranității fiscale, care are loc în interiorul statului considerat.

Dubla impunere juridică este efectul nemijlocit al modernizării economiei, al dezvoltării și diversificării relațiilor economice dintre state. Prin urmare, se va ajunge la efectul demonstrat mai sus, adică la impunerea unor venituri sau elemente de capital (active nete), aparținând unei persoane fizice sau juridice, de către două sau mai multe suveranități fiscale. Suma impozitelor datorate de un contribuabil statelor care își revendică dreptul de impunere este evident mai mare decât cea pe care acesta ar fi trebuit s-o plătească dacă n-ar fi existat un asemenea conflict de reglementări emanând de la două sau mai multe state diferite [3].

Supunerea unei materii impozabile, de către două state diferite, la același tip de impozit, în cadrul aceluiași exercițiu financiar, este cunoscută sub denumirea de dublă impunere juridică internațională. Acest fenomen se produce nu datorită structurilor diferite ale sistemelor fiscale sau gradului diferit de fiscalitate din statele considerate, ci anume a diversităților conceptuale, care stau la baza impunerii, fapt ce a determinat ca prin norme convenționale internaționale să atenueze aceste procese duble de impozitare.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul fiscal Nr. 163-XIII din 24.04.97, republicat în Monitorul Oficial nr.102-103 din 23.08.2001.
2. Strugaru M., Convenții pentru evitarea dublei impuneri – instrumente de dezvoltare și diversificare a relațiilor economice, comerciale și culturale între țări, Revista „Impozite și taxe” nr.3, București, 1997, Edit. „Tribuna Economică”.
3. Nastas A., Cernomoreț S., Cebotari O. Răspunderea penală pentru declarațiile cu reavoință în statele aparținând sistemului de drept anglo-saxon. În: Revista științifico-practică „Relații Internaționale Plus”, nr.1 (17), Chișinău, 2020. ISSN1857-4440, ISSN 2587-3393.
4. Armeanic A., Fiscalitatea în statele contemporane (note de curs), Edit. „CE USM”, Chișinău, 2003.
5. Văcărel I., „Relații financiare internaționale”, Editura Academiei Române, București, 1995.
6. Costin C., Kirițescu E., Dobrescu M., „Moneda / Mică enciclopedie”, Colecția „Biblioteca Băncii Naționale”, Editura enciclopedică, București 1998.

MĂSURI ANTICORUPȚIE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

ANTI-CORRUPTION MEASURES IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENTS

Virgiliu MOREI,
dr., conf. univ.
Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

In recent years, there has been a significant increase in concern about corruption in the public domain, as it can lead to unnecessary expenditure and affect the process of effective governance. In the Republic of Moldova, public procurement remains an area vulnerable to irregularities, fraud and corruption. For this reason, it is necessary to apply anti-corruption measures in the field of public procurement. These measures are aimed at preventing and combating corruption at all stages of the public procurement process, starting with the identification of the needs of public authorities, continuing with the selection of suppliers and concluding contracts, and ending with the monitoring and reporting of obtained results.

Keywords: *public procurement, transparency, corruption, anti-corruption measures.*

Legea nr. 158/2007 a fost adoptată de Republica Moldova pentru a ratifica Convenția Organizației Națiunilor Unite Împotriva Corupției (UNCAC). Această acțiune confirmă fidelitatea țării față de valorile, principiile și standardele internaționale pentru prevenirea și combaterea corupției, și evidențiază angajamentul său de a integra aceste standarde anticorupție universale în legislația și practicile juridice naționale.

Monitorizarea respectării angajamentelor de către țările care au semnat UNCAC este realizată prin intermediul unui Mecanism de evaluare. Conform acestui mecanism, s-a hotărât că fiecare etapă de evaluare a implementării UNCAC va fi alcătuită din două cicluri de evaluare, fiecare având o durată de 5 ani. Republica Moldova a trecut prin primul ciclu de evaluare, care s-a încheiat în 2016 și care a avut ca obiectiv evaluarea implementării capitolelor III 'Incriminare, investigare și reprimare' și IV „Cooperare internațională” ale UNCAC. Concluziile experților internaționali au fost că Republica Moldova a făcut progrese în transpunerea prevederilor UNCAC în legislația și practicile naționale. În același timp, evaluatorii au formulat o serie de recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legal și instituțional.

În anul 2016 a avut loc lansarea celui de-al doilea ciclu de evaluare a Republicii Moldova în partea ce ține de implementarea UNCAC, și anume implementarea prevederilor Capitolului II „Măsuri preventive” și Capitolului V „Recuperarea activelor” ale Convenției.

Atât regulile Convenției, cât și Mecanismul de evaluare a punerii în aplicare a UNCAC încurajează implicarea societății civile în procesul de evaluare a modului în care normele Convenției sunt implementate la nivel național. În timpul primului ciclu de evaluare, precum și în timpul celui de-al doilea, Centrul Național Anticorupție (autoritatea națională responsabilă pentru raportare) a cerut sprijin, recomandări și comentarii din partea societății civile cu privire la raportul de autoevaluare. Pentru a da acestui exercițiu o abordare complexă și nu doar pentru a oferi comentarii și adnotări la raportul de autoevaluare al autorităților publice, a fost considerată oportună elaborarea unui raport alternativ al societății civile, care să acopere în mod comprehensiv modul de implementare a celor două capitole ale Convenției.

Raportul alternativ [11] se concentrează pe cele 17 articole ale UNCAC integrate în capitolele II și V, care se referă la măsurile de prevenire a corupției și recuperarea activelor. Raportul este organizat în 10 capitole care se axează pe: metodologia utilizată pentru evaluare, analiza articol cu articol a gradului de transpunere a normelor Convenției, concluzii și recomandări formulate în urma evaluării alternative efectuate.

Subiectele-cheie ale celor 17 articole ale UNCAC supuse evaluării în cadrul Raportului respectiv se referă la: politicile și practicile de prevenire a corupției (art. 5 și 6); măsurile de prevenire a corupției în sectorul public și codurile de conduită (art. 7 și 8); achizițiile publice și gestiunea finanțelor publice (art. 9); transparența și informarea publicului, participarea societății (art. 10 și 13) ș.a.

Articolul 9 „Achiziții publice și gestionarea finanțelor publice” din UNCAC a fost preluat și transpus în legislația națională. Evaluările efectuate indică faptul că, în ceea ce privește politicile declarate/asumate și legislația adoptată, Republica Moldova respectă prevederile UNCAC, cu excepția aplicării practice a acestora, care este afectată de unele deficiențe, inclusiv caracterul declarativ și inconsecvent al acțiunilor.

În Raportul de evaluare s-a menționat că Republica Moldova respectă în întregime normele UNCAC statuate la articolul 9, cu invocarea prevederilor și a unor documente de politică și legislație adoptate, precum și a rapoartelor și studiilor dezvoltate în acest domeniu. În raportul de autoevaluare se face doar trimitere la aceste documente, fără a scoate în evidență constatările din ele, inclusiv în ceea ce privește implicațiile practice ale normelor adoptate. [11]

Modernizarea sistemului de achiziții publice este esențială pentru a ajusta sistemul național la standardele internaționale și pentru a-l racorda la acquis-ul comunitar, conform angajamentelor asumate de Republica Moldova odată cu ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În general, cadrul de reglementare în domeniul achizițiilor publice este adecvat și respectă principiile fundamentale ale UE care reglementează atribuirea contractelor de achiziții publice. Cu toate acestea, unele prevederi nu sunt complet compatibile cu cerințele UE și vor necesita ajustări ulterioare. [13, 14]

În urma unor evaluări efectuate în sistemul achizițiilor publice, s-au constatat o serie de lacune și deficiențe. Conform Raportului de evaluare a riscurilor de corupție în achizițiile publice din Republica Moldova [12], respondenții au menționat că principalele probleme legate de corupție în achizițiile publice sunt următoarele:

- calitatea redusă a documentelor de licitație, cuplată cu lipsa informației cu privire la cerințe;

- divulgarea informației privind ofertele (compania favorizată a fost informată despre estimările de costuri ale autorității contractante);
- descalificarea fără o justificare adecvată;
- selectarea celor mai mici oferte, prin care calitatea nu este luată în considerare;
- caietul de sarcini fraudat (numele mărcii sau specificațiile înguste);
- documentele de licitație elaborate de către unul dintre participanții la licitație);
- constrângerea de către concurenți (solicitați să nu participe, deoarece „cota de piață aparține companiei X”);
- înțelegerea secretă/complicitatea (rotația printre companiile care sunt preferate de autoritățile contractante);
- abuzul schimbării comenzii (documentul de licitație cuprindea lucrări care nu au fost efectuate după atribuirea contractului, iar câștigătorul cunoștea acest lucru);
- licitația repetată (anularea licitației, atunci când nu a fost plătită nici o mită (откат), și deschiderea ulterioară a unei noi licitații unde apare o nouă companie și câștigă contractul);
- ședința de deschidere a ofertelor nu este publică.

În fiecare an, Curtea de Conturi publică rapoarte care conțin informații cu privire la cazurile suspectate de fraudă și de conflicte de interese stabilite în timpul misiunilor de audit [15]. Atunci când, în urma aplicării procedurilor de audit și evaluării probelor obținute de la entități, auditorii identifică factori de risc care ar putea determina apariția manifestărilor de corupție în cadrul entităților publice, aceștia raportează cazurile de suspectare a fraudei și a conflictelor de interese identificate către organele de drept, în vederea examinării și a luării de măsuri conform competențelor atribuite prin lege. În plus, materialele de audit referitoare la natura conflictului de interese sunt transmise către Autoritatea Națională de Integritate.

În ultimul timp, în mediul public au fost dezvăluite diverse informații cu privire la încălcările din cadrul procedurilor de achiziții publice, printre cele mai răsunătoare fiind:

- reținerea unei persoane cu demnitate publică pentru tentativa de trucare a unor licitații publice [9];
- trucarea unor licitații pentru achiziționarea și instalarea sistemelor de producere a energiei regenerabile [7];
- achiziționarea unor automobile noi de către autoritățile publice doar de la două companii, care au câștigat 29 de licitații în doar 33 de zile, valoarea totală a contractelor ridicându-se la 27,2 milioane de lei [6];
- organizarea, prin coparticipare, a unor licitații dubioase, desfășurate în cadrul unor proiecte investiționale [8] etc.

În cadrul auditului efectuat în anul 2015 de Curtea de Conturi la Agenția de Achiziții Publice fuseseră constatate următoarele deficiențe în ce privește îndeplinirea responsabilităților de către AAP:

- informațiile aferente achizițiilor publice, introduse de AAP în Sistemul de Management Intern al Documentelor, nu erau în toate cazurile complete și veridice, fiind constatate și posibilități de îmbunătățire și dezvoltare a acestuia;
- AAP nu avea stabilit un termen precis pentru situațiile de returnare sau respingere a contractelor și dărilor de seamă în cazul în care acestea conțineau nere-

guli, fiind tergiversat termenul de înregistrare și, respectiv, de livrare a bunurilor (lucrărilor și serviciilor);

- în unele cazuri, AAP examina contestațiile depuse de operatorii economici cu depășirea termenelor prevăzute de cadrul legal;
- Lista operatorilor economici calificați și Lista de interdicție a operatorilor economici nu erau cuprinzătoare, în consecință utilitatea acestora fiind neadecvată;
- AAP nu deținea informații referitoare la numărul persoanelor implicate în procesul de achiziții publice din cadrul autorităților contractante și, respectiv, privind necesitățile acestora de instruire pentru asigurarea eficienței achizițiilor publice [16].

Totuși, în ultima perioadă, domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova a avansat semnificativ. Au fost aprobate o nouă lege a achizițiilor publice [1], o serie de hotărâri de Guvern, care formează cadrul normativ secundar, inclusiv Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 [2, 3]. Actualmente este în examinare conceptul Programului național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026 [4]. Pe de altă parte, au fost create noi elemente de origine instituțională, printre care Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. De asemenea, are loc extinderea și dezvoltarea sistemului de achiziții electronice, inclusiv prin lansarea unei noi platforme pentru desfășurarea achizițiilor publice în regim on-line (mtender.md), care este un instrument eficient de asigurare a transparenței și eficienței în domeniul achizițiilor publice.

Cu toate acestea, o serie de probleme rămân actuale [5]. Cele mai frecvente nereguli care au fost identificate în practică ar fi următoarele:

- divizarea achizițiilor în loturi mici, în scopul de a evita procedurile obișnuite (mai multe contracte cu valoare exactă sub praguri, acordate aceluiași contractant);
- efectuarea nejustificată a achizițiilor din sursă unică;
- neregularități în procesul de calificare (criterii de participare neproportionale sau care nu au legătură cu obiectul achiziției);
- termene nejustificat de scurte;
- excluderea companiilor din motive false, în scopul de a favoriza o companie selectată;
- neregularități în etapa de evaluare a ofertelor (acceptarea cu întârziere a ofertelor; modificarea ofertelor depuse);
- respingerea ofertelor „nedorite” din motive formale sau chiar din motive care nu sunt prevăzute de lege sau de documentația de tender;
- aplicarea unor criterii diferite de cele definite în documentația de tender);
- respingerea nejustificată a tuturor ofertelor, în scopul de a repeta procedura cu cerințe diferite;
- nerespectarea cerințelor de transparență și informare;
- creșterea nejustificată a prețului în timpul executării contractului.

În perioada anilor 2020-2021, Curtea de Conturi a efectuat o serie de audituri ale conformității achizițiilor publice în ministere și entitățile aflate sub autoritatea lor. În urma acestor verificări, s-a constatat că există deficiențe în cadrul normativ, o

funcționalitate redusă a SIA MTender, precum și abateri sistemice admise de entități la toate etapele achizițiilor. [17, 18]

În vederea remedierii neregulilor, Curtea a formulat aproximativ 260 de recomandări, dintre care 60% sunt supravegheate de către TI-Moldova. Însă, chiar dacă perioadele de implementare a recomandărilor au expirat, gradul de punere în aplicare a acestora este scăzut: doar circa 35% dintre ele au fost implementate, în timp ce 56% nu au fost implementate și 7% au fost implementate parțial. [10]

În ceea ce privește sistemul de control intern, s-a constatat perpetuarea de ani a acelorași deficiențe care vizează, în principal: sistemele de autoevaluare a managementului financiar și control din cadrul entităților publice nu funcționează, sunt formale sau lipsesc în totalitate; managerii nu percep, nu-și asumă și nu sunt interesați de implementarea și dezvoltarea sistemului de management financiar și control; lipsa comunicării atât pe orizontală, cât și pe verticală între subdiviziunile structurale ale entităților publice; ne-delegarea clară a responsabilităților către angajați; absența și irelevanța criteriilor de evaluare a posibilelor riscuri în gestiunea financiară și operațională, respectiv, a obiectivelor ce țin de activitățile entităților publice; insuficiența/lipsa personalului calificat, inclusiv în domeniul financiar-contabil, și a auditorilor interni etc.

Consecința directă a deficiențelor enunțate este utilizarea fondurilor publice neconform și contra-performant. Acest aspect este confirmat de frecvența și amploarea neregulilor constatate de Curtea de Conturi la nivelul instituțiilor publice verificate, cum ar fi: ținerea evidenței contabile; achiziții publice; gestionarea patrimoniului; prognozarea și administrarea veniturilor etc.

O provocare pentru sistemul de control intern este reforma demarată a administrației publice, ceea ce presupune ca toți cei implicați în implementarea controlului intern urmează să conlucreze în mod constructiv, inteligent și transparent atât la nivel național, cât și cu fiecare entitate publică. Fără o susținere și o conlucrare constructivă între părți, va fi dificil de realizat obiectivele majore stabilite în documentele de politici aprobate.

Analogic anilor precedenți, situația constatată privind executarea cerințelor și punerea în aplicare a recomandărilor a îngrijorat atât Curtea de Conturi, cât și societatea civilă, care a avut o implicare constantă în sprijinirea acțiunilor de implementare a recomandărilor de audit, pentru a sensibiliza opinia publică și autoritățile statului în ceea ce privește necesitatea unei abordări cu mult mai responsabile în utilizarea mijloacelor și a patrimoniului public.

Concluzii. Republica Moldova își continuă eforturile de modernizare a managementului finanțelor publice, beneficiind de sprijinul unui număr crescut de parteneri de dezvoltare și instituții financiare internaționale. Reformele sunt implementate în conformitate cu planurile de acțiune stabilite pentru realizarea obiectivelor strategiilor naționale de dezvoltare.

Sunt disponibile o varietate de strategii dedicate reformelor și dezvoltării sectorului public, care implică revizuiți legislative și normative, precum și planuri de acțiuni care abordează mai multe probleme de importanță critică pentru finanțele publice.

Acțiunile de audit realizate de către Curtea de Conturi au scos în evidență o serie de neconformități, constatându-se nereguli și deficiențe atât în gestionarea fondurilor publice, inclusiv a proprietății publice, cât și în raportarea financiară.

În acest context, pot fi formulate unele recomandări referitoare la prevenirea corupției în achizițiile publice:

- analiza posibilității și oportunității revizuirii cadrului regulator pentru a oferi acces și altor persoane decât participanții să conteste procedurile de achiziție publică;
- implementarea acțiunilor corective necesare pentru a remedia neregularitățile și deficiențele identificate în cadrul misiunilor de audit, astfel încât să se prevină disfuncționalitățile viitoare în ceea ce privește achizițiile publice;
- abilitarea instituției supreme de audit cu atribuții de constatare a nerespectării de către entitățile auditate a recomandărilor și cerințelor din rapoartele de audit, după finalizarea procedurii preliminare;
- reglementarea la nivel legislativ a modalității în care entitățile auditate raportează despre executarea cerințelor și implementarea recomandărilor formulate de Curtea de Conturi;
- organizarea sesiunilor de instruire destinate autorităților contractante și operatorilor economici cu privire la modificările operate după armonizarea legislației, precum și pentru reprezentanții AAP și cei ai Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor;
- organizarea campaniilor de informare referitoare la noile reguli privind procedurile de achiziție publică;
- plasarea pe site-urile ministerelor a informațiilor privind concluziile auditurilor efectuate de Curtea de Conturi, precum și acțiunile întreprinse pentru punerea în aplicare a recomandărilor acesteia, cu eventuala redirectionare către pagina web a Curții.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136277&lang=ro#
2. Hotărârea Guvernului nr. 1332/14.12.2016 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia (Monitorul Oficial nr. 459-471/1442 din 23.12.2016). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96808&lang=ro
3. Hotărârea Guvernului nr. 870/14.12.2022 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mica (Monitorul Oficial nr. 411-412 din 22.12.2022). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134614&lang=ro
4. Proiect Hotărâre de Guvern pentru aprobarea Programului național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru 2023-2026. Disponibil: <https://www.mf.gov.md/ro/content/anun%C8%9B-privind-ini%C8%9Bierea-elabor%C4%83rii-proiectului-369>
5. Chivriga Viorel. Practici de detectare și contracarare a practicilor anticoncurențiale în cadrul procedurilor de achiziție publică, Chișinău, 2018. Disponibil: <http://viitorul.org/files/Practici%20Detectare%20IDIS%202018%20ro%20WEB.pdf>
6. <https://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/automobile-de-pest-30-de-milioa->

ne-de-lei-procurate-in-aceasta-toamna-de-institutiile-de-stat-serviciul-vamal-a-cheltuit-20-de-milioane-pe-masini – Automobile de peste 30 de milioane de lei, procurate în această toamnă de instituțiile de stat. Serviciul Vamal a cheltuit 20 de milioane pe mașini

7. <https://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/licitatii-trucate-la-achizitionarea-panourilor-solare-patru-conducatori-retinuti-de-cna> – Licitatii trucate la achiziționarea panourilor solare. Patru conducători, reținuți de CNA
8. <https://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/primari-directori-de-gimnazii-si-oameni-de-afaceri-retinuti-in-dosarul-granturilor-din-fondul-de-eficienta-energetica> – Primari, directori de gimnazii și oameni de afaceri, reținuți în dosarul granturilor din Fondul de Eficiență Energetică
9. <https://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/viceministra-finantelor-maria-ca-raus-retinuta-pentru-tentativa-de-trucare-a-unor-licitatii-publice> – Viceministra Finanțelor Maria Cărauş, reținută pentru tentativa de trucare a unor licitații publice
10. https://www.ipn.md/ro/auditul-conformitatii-achizitiilor-publice-cum-se-implementeaza-recomandarile-cu-7542_1092880.html
11. Măsurile de prevenire a corupției și recuperarea de bunuri în Republica Moldova. Raport alternativ privind punerea în aplicare a capitolelor II și V ale Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_UNCAC_Corruption_Prevention_Moldova_report_ROMANIAN.pdf
12. Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova. Disponibil: <https://www.undp.org/ro/moldova/publications/raport-de-evaluare-riscurilor-de-corup%C8%9Bie-%C3%AEen-sistemul-achizi%C8%9Biilor-publice-%C3%AEen-republica-moldova#>
13. Raport de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2023, Perioada de raportare: anul 2020. Disponibil: https://cna.md/public/files/Rezultatele_implementarii_SNIA_2020_forma_tabelara.pdf
14. Raport de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2023, Perioada de raportare: semestrul I al anului 2022. Disponibil: https://cna.md/public/files/Raport_SNIA__semestrul_I_2022_.pdf
15. Raport privind rezultatele revizuirilor „la fierbinte” și „la rece” ale calității misiunilor de audit pentru anul 2021. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/raport-privind-rezultatele-revizuirilor-la-fierbinte-si-la-rece-87_92323.html
16. Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2015. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/upload/6107ce2b54a2b/1896/attached_files
17. Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2020. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/upload/6143245e30a3a/91991/attached_files
18. Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2021. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/upload/632411225f4de/92498/attached_files

CONTRACTUL ADMINISTRATIV - FORMĂ DE REALIZARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

ADMINISTRATIVE CONTRACT - FORM OF PERFORMING THE PUBLIC ADMINISTRATION

Victor MOCANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In order to carry out the tasks and achieve the objectives accordance with their competences, public administration authorities use not only administrative acts, which have a unilateral character, but also contracts, which are bilateral administrative acts, in particular because they are subject to public law rules and are part of the administrative law regime. The administrative contract is a contract concluded by the public authority, by virtue of the prerogatives of public power, having as its object the administration and use of public property, the execution of works of public interest, the provision of public services, the activity of civil servants, arising from the service relationships regulated by their legal status.

Keywords: *administrative contract, public authority, public interest, public power, public law legal regime, public services, public property goods, works of public interest, exorbitant clauses*

Autoritățile administrației publice își exercită competențe cele revin nu numai prin acte administrative, care au un caracter unilateral, ci și prin contracte administrative, care sunt acte administrative bilaterale, în special prin faptul că sunt supuse unor reguli de drept public și care fac parte din regimul de drept administrativ.

Contractul administrativ, ca o instituție juridică, a fost o noțiune controversată în literatura juridică [6, p. 74].

Teoria contractelor administrative s-a format în dreptul francez modern, fiind o creație a jurisprudenței Consiliului de Stat, jurisprudență care a fost conceptualizată apoi de doctrina administrativă [10, p. 201]. Unul dintre primii autori francezi care dezvoltă această teorie a fost Lafrenière, iar fondatorul concepției clasice este considerat prof. Gaston Jeze [5, p. 101]. Prof. Gaston Jeze prin „teoria contractelor administrative” înțelegea „contractele încheiate de administrație pentru a asigura funcționarea unui serviciu public și care este supus, din punct de vedere al regulilor particulare, altor reguli decât cele care guvernează raporturile dintre particulari” [12, p. 117].

În opoziție cu orientarea doctrinei franceze sau de inspirație franceză, în literatura germană, actele de genul concesiunii erau considerate acte unilaterale de putere publică, la perfectarea actului de concesiune neparticipând și voința concesionarului [6, p. 74].

În doctrina franceză, ulterior dezvoltată și în alte țări, noțiunea de contract adminis-

trativ este legată de noțiunea de „domeniu public”, „serviciu public” și „lucrări publice”. Originea contractelor administrative trebuie căutată, în esență, în necesitățile imperioase de ordin financiar ale autorităților publice, care aveau în administrare bunuri proprietate publică, de a le valorifica în interesul comunităților locale sau în interes național, în funcție de forma de proprietate asupra acestor bunuri.

În opinia prof. Gaston Jeze pentru existența contractului administrativ - propriu-zis sunt necesare mai multe condiții: a) un acord de voință între administrație și particulari; b) acordul de voință să aibă ca scop crearea a noi obligații juridice de prestare a unor lucrări materiale sau servicii personale în schimbul unei remunerații; c) prestațiunea să fie destinată a asigura funcționarea unui serviciu public; d) părțile, printr-o clauză expresă, prin forma contractului, prin genul de colaborare sau prin orice manifestare de voință, să fi înțeles a se supune regimului de drept public; e) inegalitatea părților contractante; f) interpretarea extensivă a contractului; g) dreptul de a lua măsuri unilaterale executorii; h) aplicarea teoriei impreviziunii [5, p. 113].

În România teoria contractelor administrative a apărut și s-a dezvoltat odată cu dezvoltarea raporturilor juridice dintre administrațiile publice și întreprinzătorii particulari (de obicei firme cu capitaluri străine) ce aveau ca obiect concesiunea diferitor lucrări publice sau, după caz, a diferitor servicii publice [5, p. 101]. În literatura juridică română interbelică cu referință la contractul administrativ se utiliza și termenul de „act administrativ de gestiune” [8, p. 381; 11, p. 294-298].

În doctrina românească, ținând seama și de reglementările legislative, s-a admis ideea că, contractele administrative reprezintă o entitate specifică dreptului administrativ, distinctă atât față de actul unilateral de putere, cât și de actul juridic civil sau comercial [6, p. 74]. În opinia prof. Constantin G. Rarincescu categoria de contracte administrative era compusă din contractele încheiate de administrație și un particular, în legătură cu organizarea și funcționarea serviciilor publice, în care se stipulează o anumită participare a particularului contractant la funcționarea acestor servicii și care cuprinde clauze speciale care nu își găsesc locul în contractele de drept civil sau comercial [10, p.202].

În Republica Moldova doar după consacrarea în art.1 și art. 2 ale Legii cu privire la proprietate, nr.459 din 22.01.1991, iar mai apoi în art. 9 și art. 126 ale Constituției Republicii Moldova, adoptate la 29 iulie 1994, a proprietății publice și private, a asigurării de către stat a administrării „proprietății publice ce-i aparține, în condițiile legii” și inviolabilității „investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine”, a început o etapă nouă de dezvoltare a teoriei contractelor publice și civile [13, p. 2].

În legislația națională noțiunea de „contract administrativ” a fost definită pentru dată în art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), conform căreia contractul administrativ este un contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora. Contractul administrativ era asimilat actului administrativ [2]. Astfel, contractul administrativ era supus unui regim juridic de drept public.

Contractul administrativ, conform art. 13 din Codul administrativ al Republicii Moldova, este contractul care poate da naștere, modifica sau stinge un raport juridic

de drept public, dacă legea nu prevede altfel. Un raport juridic în domeniul dreptului public poate fi întemeiat, modificat sau stins prin contract administrativ, dacă aceasta nu contravine prevederilor legii. În special, autoritatea publică poate încheia, în locul emiterii unui act administrativ individual, un contract administrativ cu persoana căreia i-ar fi adresat actul administrativ [1]. Astfel, constatăm că noțiunea de „contract administrativ” definit în Codul administrativ are un caracter mai general comparativ cu definițiile doctrinare și permite o interpretare mai largă.

În doctrina contemporană, contractul administrativ reprezintă un acord de voință dintre o autoritate publică, aflată pe o poziție de superioritate juridică, pe de o parte, și alți subiecți de drept, pe de altă parte (persoane fizice, persoane juridice sau alte organe ale statului subordonate celeilalte părți), prin care se urmărește satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice, sau punerea în valoare a unui bun public, supus unui regim de putere publică [12, p. 394]. Natura juridică în egală măsură complexă și controversată a contractului administrativ a făcut ca ea să fie revendicată atât de specialiștii în dreptul public, cât și de cei în drept privat, făcând parte, din acest punct de vedere, din categorie instituțiilor juridice care se afla la interferența între cele două mari ramuri ale dreptului, la frontiera dintre actul unilateral și contract.

Prin natura lor, contractele administrative sunt identice cu contractele de drept civil, deosebirea constând în regimul juridic care li se aplică. Spre deosebire de contractele de drept civil, contractele administrative sunt supuse și unor reguli de drept public, care fac parte din regimul juridic administrativ [7, p. 173]. În ce privește regimul juridic aplicabil contractului administrativ, acesta împrumută unele caractere din dreptul privat, cum ar fi condițiile de validitate ale contractului, dar se distinge prin două elemente esențiale, și anume: se bazează pe inegalitatea juridică a părților, iar autoritatea publică, parte în contract, nu dispune de o libertate de voință identică cu cea reglementată de dreptul privat [4, p. 105].

Distincția esențială între contractele administrative și contractele civile rezidă, în special, în poziția privilegiată a autorităților publice în cazul contactelor administrative, și în condițiile egale ale oricărei persoane fizice sau juridice, în cazul contractelor civile. Poziția de superioritate a autorității publice determină posibilitatea ca aceasta să poată modifica sau rezilia unilateral contractul, atunci când interesul public o cere, fără a mai recurge la justiție, spre deosebire de contractele de drept comun care nu pot fi modificate decât prin acordul părților sau în absența acestui acord de către instanța judecătorească.

Elementele caracteristice ale contractelor administrative sunt următoarele:

(a) existența unui caiet de sarcini și condiții generale care cuprind și reguli exorbitante de drept comun; (b) angajamentul de cooperare activă și personală a furnizorului la funcționarea serviciului public; (c) contractul încheiat în legătură cu funcționarea unui serviciu public implică aplicarea unui regim de drept public; (d) inserarea unei clauze, prin care părțile declară ca sunt de acord să se supună jurisdicției administrative [9, p. 200]. Contractul administrativ va conține o parte reglementară stabilită print-un act normativ (caietul de sarcini aprobat de autoritatea administrației publice), și o parte negociată între cele două părți. Astfel, clauzele contractului administrativ sunt stabilite

atât pe cale reglementară, prin lege, cât și pe cale convențională.

Prof. Antonie Iorgovan identifică următoarele trăsături ale contractului administrativ: (a) reprezintă un acord de voință între o autoritate a administrației publice sau alt subiect de drept autorizat de o autoritate a administrației publice și un particular; (b) presupune efectuarea de lucrări, prestarea de servicii etc. de către particular, în schimbul unei remunerații (caracter oneros); (c) este destinat pentru a asigura funcționarea aceluiași serviciu public, a cărui organizare reprezintă o obligație legală a autorității administrației publice contractante (are ca scop un serviciu public) sau, după caz, punerii în valoare a aceluiași bun public; (d) părțile trebuie să accepte unele clauze de natură reglementară, stabilite prin lege sau, în baza legii, prin hotărâre a Guvernului (clauze reglementare); (e) autoritatea administrației publice (cel autorizat) nu poate ceda interesele, drepturile sau obligațiile sale decât altei autorități a administrației publice, în condițiile legii, iar particularul le poate ceda oricărei persoane, dar numai cu aprobarea administrației publice; (f) când interesul public o cere, sau când particularul nu și-a îndeplinit din culpă obligațiile din contract, ori când executarea apare prea împovăraătoare pentru particular, autoritatea administrației publice poate modifica sau rezilia unilateral contractul, fără a mai recurge la justiție; (f) părțile, prin clauză expresă, sau prin simpla acceptare a clauzelor prestabilite au înțeles că se vor supune, inclusiv cu privire la soluționarea litigiilor, unui regim de drept public; (g) soluționarea litigiilor este de competența instanțelor naționale de contencios administrativ, dacă legea nu dispune altfel [5, p. 118].

Într-o altă opinie, trăsăturile principalele ale contractelor administrative sunt:

(a) caracterul sinalagmatic, în sensul că atât autoritatea administrativă, cât și persoana de drept privat au obligații în executarea contractului; (b) caracterul oneros, în sensul că autoritatea administrativă urmărește realizarea unui interes public, în timp ce persoana de drept privat urmărește obținerea unui câștig material; (c) sunt contracte numite, având fiecare o reglementare specifică, corespunzătoare unor operațiuni economice specifice; (d) sunt contracte cu executare succesivă în timp; (e) sunt contracte de adeziune, clauzele fiind stabilite în mod unilateral de către autoritatea administrativă prin caietul de sarcini, în baza prevederilor legale; (f) sunt contracte solemne, neîndeplinirea formelor și procedurilor prevăzute de lege fiind sancționată cu nulitatea absolută; (g) sunt contracte comutative, în sensul că ambele părți, atât autoritatea administrativă, cât și persoana de drept privat cunosc întinderea obligațiilor încă din momentul încheierii [3, p. 50, 51].

În literatura de specialitate contractele administrative se clasifică după mai multe criterii cum ar fi: a) subiecte; b) natura (obiect); c) modalități de încheiere etc. [5, p. 119].

După subiectele contractului, se disting două categorii:

a) contracte încheiate între două autorități ale administrației publice (în general dintre două persoane de drept public);

b) contracte încheiate între o persoană de drept public și un particular (persoană fizică sau juridică de drept privat).

După natura (obiectul) contractului se pot identifica următoarele categorii:

a) contracte încheiate pentru realizarea serviciilor publice, destinate punerii în valoare a bunurilor domeniului public;

b) contracte încheiate pentru realizarea altor servicii publice (învățământ, sănătate, menținerea ordinii publice etc.)

Într-o altă opinie contractele administrative sunt clasificate după următoarele criterii, cum ar fi:

a) puterea juridică a actului normativ care prevede încheierea contractului: act legislativ; act normativ al Guvernului, act normativ al organelor de specialitate ale administrației publice centrale sau al altor autorități administrative centrale; act normativ al autorităților administrației publice locale, autorităților publice de interes național;

b) obiectul contractului: de constituire; de muncă; de achiziții publice; de concesiune; de investiții; de delegare a competenței; de delimitare a competenței; de asociere (colaborare); de administrare fiduciară; de locațiune; de ipotecă etc.;

c) statutul juridic al subiecților contractului și numărul lor: între cel puțin două autorități publice sau instituții publice; între autorități publice și persoane juridice de drept privat; între autorități publice și persoane fizice;

d) principiul teritorial:

- interne: contracte, acorduri, convenții;

- internaționale: acorduri, convenții, tratate;

e) modul de alegere a părților: concurs (licitație), cerere de oferte de preț, negocieri directe;

f) tipul domeniului public care se contractează: de stat, local;

g) durată: determinată, nedeterminată [13, p. 9].

Codul administrativ al Republicii Moldova în art. 155 și 156 prevede următoarele formele ale contractelor administrative:

1) *Contractul de împăcare* – este un contract de drept public prin care, în baza unei cedări reciproce, în rezultatul unei aprecieri raționale a stării de fapt sau de drept, se înlătură o incertitudine existentă. Participanții la proces (atât în procedura necontencioasă, cât și în cea contencioasă) pot să soluționeze litigiul integral sau parțial, în baza unor cedări reciproce. La cererea părților la proces, instanța poate acorda termen pentru încheierea contractului de împăcare.

2) *Contractul de schimb* – este un contract de drept public, prin care partenerul contractual se obligă față de autoritatea publică să execute o contraprestație, care poate fi încheiat dacă în contract contraprestația se convine pentru un anumit scop și-i va servi autorității publice la realizarea sarcinilor sale publice. Conform tuturor circumstanțelor, contraprestația trebuie să fie adecvată și să se afle în legătură obiectivă cu prestația contractuală a autorității publice. Dacă în privința prestației autorității publice există un drept, poate fi convenită numai o astfel de contraprestație care, în cazul emiterii unui act administrativ individual, ar putea fi conținutul unei clauze adiționale conform art.138 din Codul administrativ.

Pentru a fi în prezența unui contract administrativ se impun câteva criterii cum ar fi: (1) determinarea legală, când este calificat ca atare prin lege și; (2) criteriul jurisprudențial, care la rândul său presupune două elemente (a) existența unei persoane de drept public și (b) prezența elementelor exorbitante.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320/466 din 17.08.2018.
2. Legea contenciosului administrativ, nr. 793/2000, Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 03.10.2006 (abrogată).
3. Albu Emanoil. Drept administrativ și știința administrației. Partea a II-a, Editura Fundației România de Măine, București, 2006, 272 p.
4. Apostol-Tofan Dana. Drept administrativ, vol. I, Ediția 4, Editura C.H. Beck, București, 2017, 446 p.
5. Iorgovan Antonie. Tratat de drept administrativ, Vol. II, Ediția a 4, Editura All Beck, București, 2005, 700 p.
6. Iovănaș Ilie. Drept administrativ, Editura „Servo-Sat”, Arad, 1997, 184 p.;
7. Negoită Alexandru. Drept administrativ. Editura SYLVI, București, 1996, 312 p.;
8. Negulescu Paul. Tratat de drept administrativ, Editura „E. Marvan”, București, 1934, 631 p.
9. Orlov Maria, Belecciu Ștefan. Drept administrativ, Editura „Elena V.I.”, Chișinău, 2005, 270 p.
10. Rarincescu Constantin G. Contenciosul administrativ român, Ediția a 2-a, anastatică, Editura Univers juridic, București, 2019, 462 p.
11. Teodorescu Anibal. Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice „Eminescu” S.A., 1929, București, 483 p.
12. Vedinaș Verginia. Drept administrativ, ediția a XI-a, editura Univers Juridic, București, 2019, 648 p.
13. Guceac Ion, Balmuș Victor. Originea și dimensiunea conceptului „Contract administrativ” Revista Națională de Drept, nr. 12, 2008, p. 7-12 și nr. 1, 2009, p. 2-11.

PARTICULARITĂȚILE FORMELOR FLEXIBILE DE MUNCĂ ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE

PARTICULARITIES OF FLEXIBLE FORMS OF WORK WITHIN PUBLIC AUTHORITIES

*Teodrina GORIUC,
Doctorandă, USM*

SUMMARY

Flexible forms of work are work programs that allow employees to adapt their work schedule, including through the use of remote work, home work, flexible work regime, part-time work or compressed work week. These find their applicability arising from the employee's continuous need to have a certain flexibility in the organization of time and the way of organizing work, still to be conditioned, in a mandatory manner, by the specifics of the activity carried out by him, as well as its impact on the organization of the activity the institution as a whole.

Keywords: *flexible arrangement, flexible form of work, work schedule, work regime, working time, civil servant, flexicurity, balance*

Pe măsură ce pandemia de COVID-19 s-a extins pe tot globul, iar distanțarea socială a fost necesară pentru a reduce contagiunea, multe guverne au încurajat sau au impus cu fermitate reducerea prezenței fizice la locul de muncă. Ca răspuns, un număr mare de companii au apelat la tehnologia digitală pentru a continua să funcționeze, personalul lucrând de la acasă și folosind instrumente precum videoconferințe, servicii cloud și rețele private virtuale. Întreprinderile care puteau să folosească capacitățile preexistente de telemuncă sau să se adapteze rapid, erau cel mai bine echipate pentru a face o trecere relativ simplă la lucrul de acasă și erau cele mai capabile să mențină nivelurile de producție¹.

Sub acest aspect legislația muncii din Republica Moldova, la momentul dezlănțuirii pandemiei COVID-19 dispunea de anumite garanții particulare cu privire la flexibilizarea timpului de muncă cât și atribuirea regimului de muncă la domiciliu. Totuși respectivele garanții nu erau adaptate la necesitățile realității nou create.

Ca rezultat al schimbărilor în specificul regimurilor de muncă în toate sferile economiei naționale, în anul 2020, legiuitorul a introdus o nouă modalitate de organizare a muncii și anume prin introducerea prevederilor art. 100¹ din Codul muncii a RM și anume programele flexibile de muncă, care urmau a fi stabilite de către angajator de comun acord cu salariatul, la solicitarea acestuia, dacă această posibilitate este prevăzută în contractul colectiv de muncă, în regulamentul intern al unității sau

¹ OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), Teleworking in the COVID-19 pandemic: Trends and prospects, 21 September 2021, p. 2 // https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1108_1108540-p249kho0iu&title=Teleworking-in-the-COVID-19-pandemic-Trends-and-prospects (accesat 25.05.2023)

în alt act normativ la nivel de unitate.²

Drept temei pentru completarea Codului muncii cu articolul care reglementează programul flexibil de munca servesc rezultatele studiului „Mamele cu copii de vârstă preșcolară: între serviciu și obligațiuni familiale”, desfășurat de Institutul National de Cercetări Economice, în anul 2019.³ Conform studiului, 36,2% din totalul respondenților au solicitat flexibilizarea programelor de munca în contextul reconcilierii vieții de familie cu cea profesională. De asemenea astfel de prevederi se regăsesc în legislația și practica altor țări, inclusiv România, Franța, Canada. Un studiu realizat în anul 2015 în 10 țări atestă că 75% din întreprinderi aveau programe flexibile de munca.⁴

Astfel, programele flexibile de muncă presupun un mod diferit de organizare a timpului de muncă față de regimul de muncă stabilit în cadrul unității. Acesta se instituie în baza acordului dintre părți, cu monitorizarea de către angajator a timpului zilnic de muncă al salariatului. Condițiile de activitate în cadrul programului flexibil de muncă se stabilesc în contractul individual de muncă.

Conform noilor prevederi, în scopul flexibilizării muncii durata zilnică a timpului de muncă poate fi împărțită în două perioade: o perioadă fixă, în care salariatul se află la locul de muncă, și o perioadă variabilă, în care salariatul își alege orele de sosire și de plecare.

Totuși, reglementarea normativă a unui program de muncă capabil să ofere suficiente libertate angajatului de a-și organiza munca pentru a asigura exercitarea eficientă a sarcinilor delegate, necesită reglementări suplimentare cu privire la alte aspecte care ar oferi posibilități de flexisecuritate.

În acest sens, schimbări semnificative în reglementarea principiilor flexibilității muncii și atribuirii unor garanții suplimentare pentru angajați, capabile să le asigure bunăstarea și echilibrul prielnic între viața profesională și viața privată, au fost efectuate în anul 2022 prin modificarea Codului muncii și introducerea noțiunii de „*formule flexibile de muncă*”. Definiția normativă a respectivei sintagme a fost introdusă prin modificarea art. 1 a Codului muncii, fiind definite ca - programe de muncă care oferă posibilitate salariaților să își adapteze programul de lucru, inclusiv prin utilizarea muncii la distanță, a muncii la domiciliu, a regimului flexibil de muncă, a timpului de muncă parțial sau a săptămânii de lucru comprimate.⁵

Respectiva modificare a fost produsă prin Legea nr. 195 din 14.07.2022⁶, care are drept scop inclusiv transpunerea Directivei 2019/1158 a Parlamentului European și a Consiliului privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și în-

² Codul Muncii al Republicii Moldova Nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial Nr. 159-162 art. 648 din 29.07.2003

³ Studiul „Mamele cu copii de vârstă preșcolară: între serviciu și obligațiuni familiale”, desfășurat de Institutul National de Cercetări Economice, în anul 2019// http://dspace.ince.md/jspui/bitstream/123456789/1042/1/Mamele_cu_copii_de_varsta_%20prescolara.pdf (accesat 25.05.2023)

⁴ Tabel comparative la proiectul legii pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154 /2003// <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=9c48fffc-a310-4291-80d3-6a5f2c5b2cc0> (accesat 25.05.2023)

⁵ Codul Muncii al Republicii Moldova Nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial Nr. 159-162 art. 648 din 29.07.2003

⁶ Legea nr. 195 din 14.07.2022 pentru modificarea unor acte normative. În: Monitorul Oficial Nr. 246-250 din 05.08.2022

grijitorilor.⁷ Potrivit Notei informative a proiectului de lege nominalizat, echilibrarea vieții profesionale cu cea personală continuă să fie o problemă atât la nivel național, cât și internațional. Considerând perpetuarea anumitor percepții perimate privind rolurile de gen în societate privind implicarea preponderentă a femeii în activitățile de îngrijire neplătite și a bărbatului în cele de câștigare a resurselor financiare, dar și a lacunelor în documentele de politici publice specifice domeniului muncii, se observă o menținere a unor inegalități de gen pe piața muncii, atât la nivel de ocupare, cât și remunerare, femeile reprezentând categoria preponderent mai afectată.

Directiva 2019/1158 a Parlamentului European și a Consiliului privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor vine să accentueze esența intervenției autorităților cu măsuri ce ar stimula și contribui la balansarea eficientă a timpului alocat de femei și bărbați pentru munca remunerată și cele neremunerate (de îngrijire). Printre acestea se enumeră și aranjamentele flexibile de muncă. Astfel, pentru a încuraja lucrătorii care sunt părinți și îngrijitori să rămână în câmpul muncii, lucrătorii ar trebui să poată să-și adapteze programul de muncă în funcție de necesitățile și preferințele personale. În acest scop și având în vedere nevoile lucrătorilor, angajatorii urmează să ofere formule flexibile de lucru în scopul de a adapta regimul de lucru, inclusiv prin utilizarea, acolo unde este posibil, a unor formule de muncă la distanță, a unor programe de lucru flexibile sau a unei reduceri a timpului de lucru pentru îngrijiri.

Directiva UE vine cu o abordare unitară în ceea ce privește echilibrarea vieții de familie cu cea profesională, asigurând simultan respectarea drepturilor angajaților și angajatorilor și oferind, în același timp, libertate statelor în reglementarea unor aspecte rezultate din dialogul dintre partenerii sociali. În condițiile în care în Republica Moldova se perpetuează modelul maternal de îngrijire a copiilor și a membrilor familiei și se atestă o abordare discriminatorie în raport cu tații, se propune revizuirea legislației în domeniul muncii, asigurărilor sociale și răspunderii contravenționale în corespundere cu prevederile Directivei și într-o manieră care să garanteze că ambii părinți și îngrijitorii pot beneficia de drepturi care să le permită alocarea timpului necesar membrilor familiei, în mod special copiilor sau celor cu probleme de sănătate, după cum urmează:

- Clarificarea prin definire sau completare a noțiunilor din Codul Muncii, în special a formulelor flexibile de muncă;
- Extinderea categoriilor de salariați protejați de concediere cu salariații aflați în concediu de paternitate, de îngrijire a unui membru de familie bolnav sau a unui copil cu dizabilități;⁸

Astfel, în sensul prescris de legiuitorul din Republica Moldova, formulele flexibile de muncă se instituie prin acordul dintre salariat și angajator, la solicitarea salariatului sau a angajatorului, atât la momentul angajării, cât și după încheierea contractului individual de muncă, pe o durată determinată sau nedeterminată. Acestea se stabilesc în

⁷ Directiva (UE) 2019/1158 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor și de abrogare a Directivei 2010/18/UE a Consiliului // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158> (accesat 25.05.2023)

⁸ Nota informativă a Proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 – art.1, 86, 101¹, ș.a.; Legea nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale) // <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6008/language/ro-RO/Default.aspx> (accesat 25.05.2023)

contractul individual de muncă sau în acordul suplimentar la contractul individual de muncă.

De menționat că, activitatea în condițiile formulelor flexibile de muncă nu limitează drepturile și garanțiile salariatului privind calcularea vechimii în muncă, privind durata concediului de odihnă anual sau alte drepturi aferente raporturilor de muncă, prevăzute de prezentul cod.

Un salariat poate solicita ajustarea rezonabilă a programului de muncă cel mult o dată la 6 luni, în scris, printr-o cerere care va include următoarele informații: data depunerii cererii, formula flexibilă de muncă solicitată și data la care modificarea programului de muncă ar urma să înceapă. În termen de 30 de zile de la recepționarea solicitării de ajustare rezonabilă a programului de muncă, angajatorul va oferi răspuns cu prezentarea justificărilor aferente deciziei.

În procesul de examinare a solicitării de ajustare rezonabilă a programului de muncă, angajatorul poate lua în considerare următorii factori pentru a determina posibilitatea sau imposibilitatea ajustării locului de muncă la formulele flexibile de muncă:

- a) costurile implicate;
- b) capacitatea de reorganizare a muncii printre personalul existent;
- c) capacitatea de a recruta personal suplimentar;
- d) impactul asupra calității;
- e) impactul asupra performanței salariatului;
- f) efectul asupra capacității de a satisface cererea clienților.

În cazul salariatului cu formulă flexibilă de muncă aflat în deplasare în interes de serviciu, asupra lui se extinde programul de muncă stabilit la unitatea la care acesta este delegat.⁹

Noțiunea enunțată în prevederile art. 1 și art.100¹ al Codului muncii, este similară celei utilizate pe larg în doctrina și practica dreptului muncii european și internațional, care reglementează aranjamentele flexibile de muncă ca fiind ajustări ale orelor și locațiilor normale de lucru. Programul normal de lucru poate varia în funcție de fiecare loc de muncă, pentru a permite managerilor și personalului flexibilitate maximă pentru a obține câștiguri în echilibrul dintre viața profesională și viața privată, menținând în același timp desfășurarea efectivă și eficientă a activității organizației.¹⁰

Spre exemplu, aranjamentele flexibile de muncă sunt posibile, sub una din următoarele forme:

- Program de lucru eșalonat, care presupune că angajații pot ajusta orele de începere și de sfârșit ale zilelor lor de lucru, cu condiția să lucreze numărul necesar de ore de lucru, așa cum este promulgat pentru locul de muncă și să fie prezenți în timpul orelor de lucru de bază stabilite pentru locul lor de muncă.

- Program de lucru comprimat, care oferă spre exemplu posibilitatea de a comprima orele de muncă a cinci zile lucrătoare în patru și jumătate. În cadrul acestei opțiuni, toate orele care ar fi fost lucrate în mod normal pe o perioadă de cinci zile lucrătoare sunt comprimate în patru zile și jumătate lucrătoare. Această redistribuire a programu-

⁹ Codul Muncii al Republicii Moldova Nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial Nr. 159-162 art. 648 din 29.07.2003 (până la modificarea prin LP 195 din 14.07.2022)

¹⁰ Secretary-General's bulletin, Flexible working arrangements, 18 April 2019 // <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/114/77/PDF/N1911477.pdf?OpenElement> (accesat 25.05.2023)

lui normal de lucru permite membrilor personalului să își ia o jumătate de zi liberă în fiecare săptămână. Ținând cont de necesitatea de a asigura o acoperire adecvată pentru cerințele serviciului, angajatul și conducătorul direct convin asupra jumătății de zi din perioada de cinci zile care poate fi luată. Jumătatea de zi liberă trebuie luată în perioada de cinci zile și nu poate fi acumulată.

- Lucrul în afara biroului, unde angajații pot să lucreze dintr-un loc de muncă alternativ la locul de muncă oficial, atunci când un astfel de aranjament este în concordanță cu natura muncii implicate, în cazul în care membrii personalului respectiv sunt contactați prin telefon sau e-mail în timpul orelor de lucru de bază stabilite pentru locul lor de muncă și dacă au sau obțin la propriile cheltuieli, echipamentul de birou necesar pentru a-și îndeplini funcțiile oficiale.¹¹

Astfel, aranjamentele flexibile de lucru sunt acele practici comune utilizate de organizații la nivel global ca răspuns la diferite provocări. Acestea sunt concepute de angajatori pentru a le permite angajaților să aibă mai multă libertate în planificarea activităților proprii, pentru a le permite să îndeplinească obligațiile cerute de funcțiile lor, cu scopul de a obține o flexibilitate sporită pentru organizații, un echilibru mai bun între viața profesională și viața privată și o performanță organizațională îmbunătățită.¹²

Aranjamentele de muncă flexibile, non-standard sau alternative, după caz, sunt opțiuni care permit unui angajat să lucreze în afara limitelor tradiționale ale unei organizări standard a muncii cu privire la modalități atât de diferite precum cantitatea, distribuția timpului de lucru și locul de muncă. Acest lucru este în contrast direct cu aranjamentele tradiționale de lucru care impun angajaților să lucreze zilnic la o oră și un loc standard. Aranjamentele de lucru flexibile includ munca în weekend, munca în schimburi, orele suplimentare, contractul anual, munca cu fracțiune de normă, partajarea locurilor de muncă, programul flexibil, munca temporară/ocazională, contractele pe durată determinată, munca la domiciliu, munca la distanță și săptămâna de lucru comprimată.¹³

Elucidând prevederile Codului muncii, ținem că menționăm că acestea poartă caracter de generalitate, stipulând garanții pentru toate categoriile de salariați și urmează a fi privite drept principii de "drept comun", în condițiile în care anumite prevederi ale actelor normative cu caracter special vor veni să reglementeze specificul muncii unor categorii distincte de angajați.

În acest aspect, în partea ce ține de activitatea funcționarilor publici, activitatea profesională a acestora cât și specificul regimului și formei muncii acestora este reglementată

¹¹ Secretary-General's bulletin, Flexible working arrangements, 18 April 2019 // <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/114/77/PDF/N1911477.pdf?OpenElement> (accesat 25.05.2023)

¹² AUSTIN-EGOLE, Ifeyinwa Stella , IHERIOHANMA, E. B. J , NWOKORIE, Chinedu, Flexible Working Arrangements and Organizational Performance: An Overview. IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS), Volume 25, Issue 5, Series. 6 (May. 2020) 50-59, p. 51; e-ISSN: 2279-0837, p-ISSN: 2279-0845.// <https://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.%2025%20Issue5/Series-6/D2505065059.pdf> (accesat 25.05.2023)

¹³ AUSTIN-EGOLE, Ifeyinwa Stella , IHERIOHANMA, E. B. J , NWOKORIE, Chinedu, Flexible Working Arrangements and Organizational Performance: An Overview. IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS), Volume 25, Issue 5, Series. 6 (May. 2020) 50-59, p. 51; e-ISSN: 2279-0837, p-ISSN: 2279-0845.// <https://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.%2025%20Issue5/Series-6/D2505065059.pdf> (accesat 25.05.2023)

de Lege nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.¹⁴ Deși impactul pandemiei COVID-19 a fost resimțit semnificativ în administrația publică, la momentul actual legea enunțată nu reglementează exhaustiv formele flexibile de muncă, în sensul și conținutul prescris de Codul muncii, oferit funcționarilor publici mai puțin loc de manevră comparativ cu angajații din sectorul privat.

Totuși, prevederile existente în Legea nr.158/2008 permit aplicarea și solicitarea unor flexibilizări ale regimului de muncă, cât și permit solicitarea și stabilirea posibilității de muncă la distanță. Astfel, art.19 al legii menționate stipulează durata normală a timpului de muncă pentru funcționarii publici, ca fiind de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână. Totuși, conducătorul autorității publice poate stabili, cu acordul scris sau la cererea scrisă a funcționarului public, programe individualizate de muncă, cu un regim flexibil al timpului de muncă, cu respectarea duratei timpului de muncă de 40 de ore pe săptămână.¹⁵

Totodată, suplimentar conducătorul autorității publice poate stabili motivat, cu acordul scris al funcționarului public, realizarea muncii la domiciliu sau la distanță. Particularitățile muncii la domiciliu sau la distanță pot fi prevăzute în fișa postului, regulamentul intern sau în alt act administrativ al conducătorului autorității publice.¹⁶

În această ordine de idei, menționăm că formele flexibile de muncă, reglementate indirect și de către legea specială aplicabilă funcționarilor publici, prezintă o modalitate alternativă de organizare a muncii posibilă pentru implementarea în sectorul public din Republica Moldova. Implementarea unei forme flexibile de muncă, în mod evident, urmează a fi efectuată luând în calcul specificul muncii angajatului, cât și sarcinile delegate către funcționarul public și impactul acestora asupra activității autorității publice. Totuși, considerăm că oferirea unui nivel înalt de responsabilitate personală către angajat în planificarea și realizarea sarcinilor delegate permite majorarea randamentului de muncă, cât și sporește echilibrul între viața de serviciu și viața privată a persoanei, factor, care în final, poate contribui semnificativ la eficientizarea activității funcționarilor publici cât și a administrației publice per ansamblu.

BIBLIOGRAFIE

1. AUSTIN-EGOLE, Ifeyinwa Stella , IHERIOHANMA, E. B. J , NWOKORIE, Chinedu, Flexible Working Arrangements and Organizational Performance: An Overview. IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS), Volume 25, Issue 5, Series. 6 (May. 2020) 50-59, p. 51; e-ISSN: 2279-0837, p-ISSN: 2279-0845.// <https://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.%2025%20Issue5/Series-6/D2505065059.pdf> (accesat 25.05.2023)
2. Codul Muncii al Republicii Moldova Nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial Nr. 159-162 art. 648 din 29.07.2003

¹⁴ Lege nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În : Monitorul Oficial Nr. 230-232 art. 840 din 23-12-2008

¹⁵ Lege nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În : Monitorul Oficial Nr. 230-232 art. 840 din 23-12-2008

¹⁶ Lege nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În : Monitorul Oficial Nr. 230-232 art. 840 din 23-12-2008

3. Directiva (UE) 2019/1158 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor și de abrogare a Directivei 2010/18/UE a Consiliului// <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158> (accesat 25.05.2023)
4. Lege nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În : Monitorul Oficial Nr. 230-232 art. 840 din 23-12-2008
5. Legea nr. 195 din 14.07.2022 pentru modificarea unor acte normative. În: Monitorul Oficial Nr. 246-250 din 05.08.2022
6. Nota informativă a Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 – art.1, 86, 101`1, ș.a.; Legea nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale)// <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6008/language/ro-RO/Default.aspx> (accesat 25.05.2023)
7. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), Teleworking in the COVID-19 pandemic: Trends and prospects, 21 September 2021, p. 2 // https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1108_1108540-p249kho0iu&title=Teleworking-in-the-COVID-19-pandemic-Trends-and-prospects (accesat 25.05.2023)
8. Secretary-General's bulletin, Flexible working arrangements, 18 April 2019 // <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/114/77/PDF/N1911477.pdf?OpenElement> (accesat 25.05.2023)
9. Studiul „Mamele cu copii de vârstă preșcolară: între serviciu și obligațiuni familiale”, desfășurat de Institutul National de Cercetări Economice, în anul 2019// http://dspace.ince.md/jspui/bitstream/123456789/1042/1/Mamele_cu_copii_de_varsta_%20prescolara.pdf (accesat 25.05.2023)
10. Tabel comparativ la proiectul legii pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154 /2003// <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=9c48fffc-a310-4291-80d3-6a5f2c5b2cc0> (accesat 25.05.2023)

CLASIFICAREA DECIZIILOR ADOPTATE DE BIROURILE TERITORIALE ALE CNAJGS CA REZULTAT AL EXAMINĂRII ADRESĂRIILOR DE ACORDARE A ASISTENȚEI JURIDICE CALIFICATE

CLASSIFICATION OF THE DECISIONS ADOPTED BY THE TERRITORIAL OFFICES OF THE CNAJGS AS A RESULT OF EXAMINING APPLICATIONS FOR THE PROVISION OF QUALIFIED LEGAL ASSISTANCE

*Vadim SUHOV,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

State-guaranteed legal aid is an essential element of fair and equal access to justice. It is provided by the National Council for State Guaranteed Legal Aid through its territorial offices. A correct understanding of the legal nature of the decisions taken by the territorial bureaus when considering applications for the provision of qualified legal assistance, and their clear classification are the key to legality when considering issues related to appealing these decisions. The author, analyzing the provisions of the Law on Legal Aid Guaranteed by the State, the Administrative Code, the Code of Criminal Procedure and the Code of Civil Procedure, relating to the acts issued by the coordinators of territorial bureaus when considering applications for qualified legal assistance, gives their classification, which depends on the subject of the appeal and the substance the decision taken.

Keywords: *legal assistance guaranteed by the state, mandatory legal assistance, territorial office, CNAJGS, decision to grant legal assistance*

Birourile teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Judruidică Garantată de Stat, conform art. 14 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, sunt persoane juridice de drept public ale căror activități vizează acordarea de asistență juridică garantată de stat. În acest scop, ei încheie contracte cu furnizorii de servicii juridice; examinează cererile și actele depuse de persoanele care solicită asistență juridică garantată de stat; ia decizii cu privire la oferire sau refuzul de a o furniza; ia măsuri pentru asigurarea calității asistenței juridice acordate; îndeplinesc alte atribuții care le sunt atribuite de lege [5].

Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, la articolul 26, în funcție de subiect, prevede două tipuri de adresări de numire a unui avocat care să acorde asistență juridică calificată: cererea unei persoane și solicitările unor organe de urmărire penală

sau a instanțelor de judecată.

O cerere, în conformitate cu articolul 25 din lege, este depusă de o persoană care are nevoie de asistență juridică calificată, rudele sau reprezentanții acesteia. În conformitate cu articolul 26, cererea se depune în cazurile în care asistența juridică într-un anumit caz nu este obligatorie. În astfel de cazuri, persoana decide în mod independent dacă solicită asistența juridică garantată de stat dacă nu dispune de surse suficiente pentru a plăti serviciile juridice sau, indiferent de nivelul veniturilor, în unele cazuri prevăzute la articolul 20 din Lege. O cerere de către o persoană pentru acordarea de asistență juridică calificată este o petiție în sensul articolului 9 alin. (2) din Codul administrativ, întrucât prin această cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual [3] - o decizie cu privire la acordarea asistenței juridice calificate, prevăzută la articolul 27 din Legea asistenței juridice garantate de stat.

Alineatul (1) al articolului 11 din Codul administrativ subdivide actele administrative individuale defavorabile, i.e. actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat, și acte favorabile - actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel [2]. În consecință, decizia de a acorda unei persoane asistență juridică calificată va fi un act administrativ individual favorabil destinatarului, iar o decizie de refuz de a acorda o astfel de asistență, luată în temeiul articolului 24 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, va fi defavorabil. În acest caz, destinatarul acestui act administrativ individual va fi persoana căreia, prin decizia coordonatorului biroului teritorial al Consiliului Național pentru Asistența Judică Garantată de Stat, i s-a acordat asistență juridică calificată sau i s-a refuzat să i-o furnizeze.

Potrivit articolului 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod [2]. Astfel, destinatarul unui act administrativ individual defavorabil privind refuzul acordării asistenței juridice calificate, care consideră că prin această decizie a coordonatorului biroului teritorial i s-a încălcat dreptul la asistență juridică garantată de stat, poate contesta această decizie. Dreptul de a depune contestație împotriva deciziei de refuz de ai acorda asistență juridică calificată este prevăzut și în alin. (2) al articolului 24 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, potrivit căruia refuzul poate fi atacat direct la instanță în conformitate cu prevederile Codului administrativ fără respectarea procedurilor prealabile [5].

Se pune întrebarea dacă o rudă sau un reprezentant al unei persoane care a depus o cerere de asistență juridică în conformitate cu alin. (4) al articolului 25 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat are dreptul de a depune contestație împotriva refuzului de a acorda asistență juridică calificată. Codul administrativ la lit. c) al. (2) al articolului 207 prevede clar că o astfel de acțiune administrativă este inadmisibilă, întrucât reclamantul nu poate pretinde că activitatea administrativă i-a încălcat dreptul în sensul articolului 17 - drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă. Totuși, Legea cu privire la asistența judiciară garantată de stat este o lege specială în raport cu Codul administrativ și, potrivit alin. (3)

al articolului 5 din Legea cu privire la actele normative, are prioritate în caz de conflict cu un act normativ al unui caracter general [6]. Prin urmare, în opinia noastră, o rudă sau un reprezentant care a depus o cerere de acordare a asistenței juridice calificate unei anumite persoane are dreptul de a face contestație împotriva deciziei coordonatorului biroului teritorial al Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat prin care a fost respinsă această cerere și i s-a refuzat acordarea de asistență juridică.

Următoarea întrebare. Un act administrativ individual favorabil privind acordarea de asistență juridică calificată unei persoane ar putea fi obiect al unei căi de atac? Într-adevăr, teoretic, având în vedere că cererea unei persoane este admisă, aceasta poate să nu fie de acord cu candidatura avocatului desemnat pe acesta.

În conformitate cu alin. (2) al articolului 27 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, la numirea avocatului, coordonatorul oficiului teritorial va ține cont de cererea solicitantului privind desemnarea unui anumit avocat, gradul lui de antrenare în executarea unor alte decizii privind acordarea asistenței juridice calificate, precum și de alte circumstanțe relevante [5]. Această normă nu spune nimic despre posibilitatea de a contesta decizia de a acorda asistență juridică calificată.

După cum a afirmat Curtea Europeană a Drepturilor Omului în decizia din cauza *Croissant v. Germania*, dreptul de a alege un avocat, în ciuda importanței unei relații de încredere între acesta și client, nu este absolut. Anumite restricții îi sunt impuse în mod inevitabil atunci când vine vorba despre asistență juridică garantată de stat. La numirea unui apărător, autoritățile naționale trebuie să țină cont în mod necesar de dorințele acuzatului. Cu toate acestea, ei pot ignora aceste preferințe atunci când există motive justificate și suficiente pentru a considera că aceasta este necesar în interesul justiției [1].

Astfel, având în vedere prevederea citată a Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat și interpretarea paragrafului 3 c) al articolului 6 din Convenție privind dreptul de a alege un avocat, dată de Curtea Europeană, considerăm că un act administrativ individual favorabil privind acordarea asistenței juridice calificate nu poate fi contestat, întrucât *a priori* nu poate încălca drepturile și interesele destinatarului. În opinia noastră, acest lucru ar trebui menționat în mod explicit în textul Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat.

Un alt tip de adresare pentru acordarea asistenței juridice calificate, articolul 26 din Legea cu privire la asistența judiciară garantată de stat, se referă la solicitarea organului de urmărire penală sau a instanței de judecată, care se depune la biroul teritorial al Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat în cazurile în care asistența juridică este obligatorie în procedurile penale și civile, fără a fi necesară depunerea unei cererii a persoanei [5].

Cazurile în care asistența juridică este obligatorie în procesul penal sunt enumerate la articolul 69 alin. (1) din Codul de procedură penală. Aceasta se face pentru a oferi o protecție reală acelor persoane care, din cauza împrejurărilor în care se află, nu se pot apăra singure. Dreptul la apărare în astfel de cazuri încetează să mai fie opțional și devine o condiție legală necesară pentru desfășurarea normală a procesului penal [8 p. 742]. Un bănuț, învinut, inculpat căruia îi este dificil să-și exercite în mod independent dreptul la apărare din cauza mutității, surdității, orbirii, altor deficiențe semnificative ale funcțiilor vorbirii, auzului, vederii, precum și altor dizabilități fizice sau psihice; care nu cunoaște sau vorbește insuficient în limba în care se desfășoară procedurile; care

este minor și alții specificați în prezentul regulament. Totodată, potrivit alin. (3) al art. 69 din Codul de procedură penală, participarea obligatorie a apărătorului la un proces penal este asigurată de coordonatorul oficiului teritorial al Consiliului Național pentru Asistența Juriidică Garantată de Stat, la solicitarea organului de urmărire penală sau a instanței de judecată [3].

Solicitarea de acordare a asistenței juridice obligatorii, în opinia noastră, ar trebui însă precedată de o hotărâre procesuală a organului de urmărire penală privind recunoașterea ca fiind obligatorie a asistenței juridice, îmbrăcată sub forma unui act procesual motivat: o decizie emisă de organul de urmărire penală sau o încheiere a instanței de judecată. Această decizie/încheiere va sta la baza acordării asistenței juridice calificate persoanei bănuite, învinuite, inculpate [7 p. 54]. Totodată, decizia coordonatorului oficiului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Judiciară Garantată de Stat de a acorda unei persoane asistență juridică calificată nu va mai avea trăsăturile unui act administrativ individual precizate la art. 10 din Codul administrativ. Nu va fi o decizie luată de o autoritate publică de a reglementa un singur caz în domeniul dreptului public pentru a genera consecințe juridice directe prin crearea de raporturi de drept public [2] pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat. Consecințele juridice directe în acest caz vor fi generate de actul procedural al organului de urmărire penală sau al instanței de judecată. Iar decizia de acordare a asistenței juridice obligatorii și de desemnare a unui avocat care să o acorde, luată în baza actului procedural precizat, va fi un act juridic care decurge din raporturile juridice ale unei autorități publice, în speță, biroul teritorial al Consiliul Național, luată în baza legislației procesuale penale. Prin urmare, nefiind un act administrativ cu caracter individual, acesta nu poate fi atacat în modul prevăzut de Codul administrativ.

În acest context, rețin încheierea Colegiului de Cauze Civile, Comerciale și Administrative a Curții de Apel Chișinău, care a respins recursul reprezentanților Ș.I., și a lăsat în vigoare încheierea instanței de fond prin care își declară inadmisibilă acțiunea administrativă în interesele lui Ș. I. să anuleze decizia coordonatorului biroului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat de a numi, la cererea instanței, un avocat care să-i acorde asistență juridică obligatorie într-o cauză penală. În sentință, Colegiul a indicat că decizia de a acorda Ș. I. asistența juridică garantată de stat într-o cauză penală a fost acceptată de către coordonatorul oficiului teritorial în temeiul încheierii instanței de judecată pronunțată în cadrul cauzei penale, în a cărei emitere sunt aplicabile dispozițiile Codului de procedură penală și Codului penal. Prin urmare, nu poate fi supus controlului judiciar în cadrul procedurii administrative, în conformitate cu lit.b) alin. (3) al articolului 2 din Codul administrativ [4].

Faptul că decizia coordonatorului oficiului teritorial al Consiliului Național privind acordarea asistenței juridice obligatorii într-o cauză penală nu este supusă unei căi de atac, în opinia noastră, ar trebui indicată direct în textul legii.

În ceea ce privește actul procedural a organului de urmărire penală/instanței de judecată privind recunoașterea ca obligatorie a asistenței juridice, acesta, în opinia noastră, nu este supus niciunei căi de atac, întrucât apărarea obligatorie este un instrument de interes public și nu afectează în niciun caz drepturile și interesele legitime ale bănuitului, învinuitului, inculpatului, fără a-l împiedica să efectueze autoapărare sau apărare

prin apărătorul ales. Acest lucru ar trebui, de asemenea, menționat în mod explicit în lege.

Acordarea asistenței juridice obligatorii la solicitarea instanțelor de judecată în procesul civil este prevăzută și la art. 19 alin. (1) lit. d) din Legea asistenței juridice garantate de stat în cazurile prevăzute de Cod civil și Cod de procedură civilă. Acestea sunt cazuri privind aplicarea măsurilor de protecție judiciară; privind aprobarea unei examinări psihiatrice sau internarea unei persoane într-un spital de psihiatrie fără acordul său voluntar sau al reprezentantului său legal; cauze privind examinarea cererilor victimelor violenței în familie pentru emiterea unui ordin de protecție și altele, atunci când, din cauza vulnerabilității unei persoane, aceasta nu este în măsură să-și apere efectiv drepturile și interesele legitime. În astfel de cazuri, după cum s-a menționat mai sus, în conformitate cu alin. (3) al articolului 26 din Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, transmite o cerere corespunzătoare la biroul teritorial al Consiliului Național fără a fi necesară depunerea unei cereri din partea unei persoane din nevoie de asistență juridică

Codul de procedură civilă nu spune nimic despre necesitatea ca instanța să emită o încheiere motivată, prin care asistența juridică pentru o anumită persoană într-o anumită cauză este recunoscută ca fiind obligatorie. Totuși, în opinia noastră, instanța este obligată să facă o astfel de încheiere, stabilind împrejurările care fac obligatorie asistența juridică, întrucât legea reglementează condițiile generale de desfășurare a procesului civil și obligația asistenței juridice în unele cazuri, iar reglementarea unui singur caz în baza prevederilor legii ar trebui să se efectueze prin adoptarea de către instanța judecătorească a unei încheieri motivate. Anume acest act procedural va da naștere la consecințe juridice directe prin crearea de raporturi de drept public pentru acordarea asistenței juridice obligatorii garantate de stat. Acesta va sta la baza deciziei coordonatorului biroului teritorial de a acorda asistență juridică calificată și de a numi un avocat care să o acorde. Acest act juridic nu este un act administrativ cu caracter personal, deoarece nu respectă cerințele articolului 10 din Codul administrativ. Nu dă naștere la consecințe juridice directe prin crearea condițiilor pentru crearea raporturilor de drept public pentru acordarea de asistență juridică garantată de stat, întrucât, după cum s-a menționat mai sus, aceste consecințe sunt generate de pronunțarea instanței de judecată asupra obligației de asistență juridică. Un act juridic emis de coordonatorul biroului teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Judiciară Garantată de Stat desemnează doar un anumit avocat care să acorde astfel de asistență.

Din acest motiv, decizia coordonatorului biroului teritorial de a acorda asistență juridică calificată obligatorie într-o cauză civilă nu poate fi contestată, ceea ce credem că ar trebui menționat în mod expres în lege.

Coordonatorul biroului teritorial al Consiliului Național nu are dreptul de a refuza acordarea asistenței juridice obligatorii atât în cauzele penale, cât și în cele civile în prezența unui act procedural prin care asistența juridică este recunoscută ca fiind obligatorie, întrucât încheierea instanței de judecată/decizia organului de urmărire penală, emisă asupra cauzei în cadrul procedurii sale, este obligatorie. În lipsa unei astfel de încheieri/deciziei, actul juridic al coordonatorului oficiului teritorial privind acordarea asistenței juridice obligatorii pe baza unei singure solicitări a instanței/organului de urmărire penală va fi nul, întrucât nu va avea o bază adecvată.

Astfel, la îndeplinirea obligației impuse de lege de a acorda asistență juridică garantată de stat, birourile teritoriale ale Consiliului Național, în funcție de subiectul adresării, emit două tipuri de acte: acte administrative cu caracter individual și acte juridice care nu sunt administrative, dar provin din raporturi juridice ale acestei autorități publice, acționând în baza legislației procesuale penale și procesuale civile.

Actele administrative individuale se adoptă de către birourile teritoriale ca urmare a examinării cererilor de asistență juridică calificată, garantată de stat, depuse de persoanele care au nevoie de această asistență, sau rudele ori reprezentanții acestora.

Ca urmare a admiterii cererii, coordonatorul biroului teritorial prin decizie dispune acordarea de asistență juridică calificată și desemnează un avocat care să o acorde. Prezentă decizie este un act administrativ individual favorabil care reglementează un singur caz în domeniul dreptului public în vederea generării de consecințe juridice directe prin crearea de raporturi de drept public pentru acordarea de asistență juridică calificată garantată de stat. Potrivit legislației în vigoare, aceasta poate fi atacată în cadrul unei proceduri administrative, ceea ce, în opinia noastră, nu este admisibil, întrucât nu poate încălca drepturile și interesele legitime ale destinatarului sau ale terților.

Dacă există temeiuri prevăzute de lege, având în vedere cererea de acordare a asistenței juridice calificate, coordonatorul de decizie dispune respingerea acesteia și refuzul acordării asistenței juridice. Această decizie este un act administrativ individual defavorabil, care poate fi contestat în cadrul procedurilor administrative în modul prevăzut de Legea cu privire la asistență juridică garantată de stat. Având în vedere că această lege acordă dreptul de a depune o cerere nu numai persoanei care are nevoie de asistență juridică, ci și rudelor și reprezentanților acesteia, aceste persoane au și dreptul de a depune o contestație împotriva refuzului de a acorda asistență juridică, care trebuie să fie expres indicat în textul de lege.

Ca urmare a luării în considerare a solicitărilor organelor de urmărire penală și ale instanțelor de judecată pentru acordarea asistenței juridice obligatorii, coordonatorii birourilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat iau decizii privind acordarea asistenței juridice calificate și numesc un avocat pentru ca să o furnizeze, care nu sunt acte administrative individuale, deoarece nu dau naștere la consecințe juridice directe. Raporturile de drept public pentru acordarea asistenței juridice obligatorii se creează în acest caz printr-un act procedural – încheiere/decizie emisă de o instanță/un organ de urmărire penală care stabilește că acordarea asistenței juridice unei anumite persoane într-un anumit caz este obligatorie datorită cerințelor legii și circumstanțelor specifice cauzei. Decizia coordonatorului oficiului teritorial de a acorda asistență juridică calificată și de a numi un avocat care să o acorde acestei persoane este un act juridic prin care se duce la îndeplinire decizia procesuală a organului de urmărire penală sau instanței de judecată privind obligația asistenței juridice. Fără acest act procedural ca temei, decizia coordonatorului oficiului teritorial va fi nulă. Din acest motiv, este necesar să se prevadă în legislația procesuală penală și procesuală civilă încorporarea obligatorie în forma procesuală a hotărârii privind obligarea asistenței juridice atunci când se adresează în acest sens cu solicitare la oficiul teritorial al Consiliului Național. Nefiind un act administrativ cu caracter individual, decizia coordonatorului biroului teritorial de a acorda asistență juridică calificată în baza unei încheieri/decizii

a instanței/organului de urmărire penală nu este supusă căii de atac în procedura administrativă, care trebuie să fie expres prevăzut în lege.

Deciziile organelor de urmărire penală și ale instanțelor de judecată de a acorda unei persoane asistență juridică obligatorie nu îi încalcă în niciun fel drepturile și sunt luate exclusiv în scopul asigurării interesului public. Prin urmare, nici nu sunt supuse unui atac, care ar trebui să fie prevăzut separat de legislația procedurală.

BIBLIOGRAFIE

1. Case of Croissant v. Germany. 25.09.1992. Disponibil: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57736>,
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018,
3. Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 248-251 din 05.11.2013,
4. Decizia Curții de Apel Chișinău din 18.11.2021 în dosarul nr. 3-672/21. Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/d6715f5f-9c6a-487d-b566-3eb2d27d97cf
5. Lege cu privire la asistența juridică garantată de stat nr. 19 din 26.07.2007. În: Monitorul Oficial nr. 157-160 din 05.10.2007,
6. Lege cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-14 din 12.01.2018.
7. Zaharia V., Darii L., Ciobanu I., Păduraru I. Ghid privind sistemul de asistență juridică garantată de stat. Chișinău: «Bons Offices» SRL, 2010, 240 p.,
8. Сухов В. Нормативное регулирование и проблемы обеспечения обязательной юридической помощи в уголовном судопроизводстве. În: Conferința științifico-practică internațională ”Știință, Educație, Cultură”, Comrat, 2023, p. 739-747.

DIGITALIZAREA SERVICIILOR PUBLICE CA MIJLOC DE ATENUARE A CORUPȚIEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

DIGITIZATION OF PUBLIC SERVICES AS A MEANS OF MITIGATING CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ionuț-Andrei PRICOP,

Student la Universitatea Alexandru Ioan Cuza din Iași

SUMMARY

The digitalization of public services is a phenomenon that has generated growing interest in the vast majority of the world's countries, whether they are democratic and liberal regimes or regimes that impose various social, political or economic restrictions on their citizens. With this in mind, in this article we will try to analyse how the digitalization of public services can reduce the phenomenon of corruption, in the context of the European Union. To this end, we propose, as the basis of the article, a real statistical analysis of the European Union countries that joined after 2004, taking into account the fact that the vast majority of these countries had undemocratic regimes, in which the phenomenon of corruption was considered a „quasi-normality”.

Keywords: *Digitization, public administration, public policies, development, corruption, government integrity, Visegrád Group, European Union*

Introducere

Atunci când vorbim despre procesul digitalizării, cu siguranță avem tendința de-a considera digitalizarea, într-o primă ipostază, ca fiind un domeniu care privește în mod deosebit arealul tehnologiei și informației, fără să ținem cont, însă, de faptul că digitalizarea poate avea și o conotație politică destul de importantă, reprezentând, de facto, o miză politică pentru diferiți activiști și politicieni. Mai mult de atât, digitalizarea serviciilor publice poate fi considerată și un adevărat „antidot” la fenomenul corupției, având în vedere că o „corupere a digitalizării” este complicată, comparativ cu o corupere a birocrățiilor. Dimpotrivă, o impunere a digitalizării în administrația publică poate deveni un adevărat instrument de control și verificare, digitalizarea asumându-și statutul de alternativă la formele de birocrăție clasică (care au predispoziția înspre o „acceptare tacită” a corupției în administrația publică). Din acest motiv, vom porni de la o întrebare fundamentală în creionare acestui articol: Are digitalizarea serviciilor publice potențialul de-a reduce corupția în administrația publică? Premisa de la care vom porni este un răspuns pozitiv la această întrebare, răspuns pe care vom încerca să îl conturăm în următoarea analiză, folosindu-ne de asemenea de metode de analiză statistică.

1. Definirea noțiunilor de digitalizare și corupție

Înainte de-a întreprinde analiza statistică propriu-zisă, trebuie să clarificăm terme-

nii principale pe care îi vom folosi de-a lungul articolului, și anume „digitalizare” și „corupție”. Așadar, vom reține cum termenul de „digitalizare” este un termen relativ nou, aparținând epocii contemporane, care ar putea fi descris drept „Utilizarea tehnologiilor digitale și a datelor în scopul de a crea venituri, de-a îmbunătăți propria afacere, de-a înlocui/transforma procesele de afaceri și de-a crea unui mediu pentru afaceri digitale în care informațiile digitale se află în centrul”^[1] ori „Transformarea structurilor socio-tehnice existente care fuseseră anterior mediate de artefacte sau relații nedigitale, în altele care sunt mediate de artefacte și relații digitalizate cu capacități digitale nou încorporate”^[2]. Oricare dintre aceste definiții de bază am prefera, trebuie să afirmăm că procesul de digitalizare este un proces inevitabil al contemporaneității, care, într-adevăr, presupune importante schimbări la nivelul administrației publice dar și în viațile de zi cu zi ale cetățenilor. Mai mult de atât, susținem că digitalizarea este un proces „*sans frontières*”, care privește atât statele care dețin cele mai noi forme de tehnologie, cât statele aflate în curs de dezvoltare, dornice să implementeze sisteme de guvernare electronică pentru a facilita interacțiunea cu cetățenii. Bineînțeles, nu putem nega faptul că există diferențe notabile de implementare a digitalizării în diferitele colțuri ale lumii, inclusiv între statele Uniunii Europene.

Pe de altă parte, celălalt fenomen care ne stârnește un interes deosebit este corupția și, în acest sens, este firesc să cercetăm fenomenul corupției pornind de la cea mai importantă întrebare, și anume: ce este corupția? Etimologic vorbind, corupția ar putea fi definită ca fiind: „Abatere de la moralitate, de la datorie, de la cinste; folosirea puterii publice în interes privat”^[3], dar dacă am dori să ne folosim de definiții din arealul științei politice, vom considera corupția în următorul fel: „Comportamentul autorităților publice care deviază de la normele acceptate cu scopul de-a servi interesele personale”^[4]. Așadar, reținem cum corupția implică o abatere/deviere de comportament a autorităților, care preferă să prejudicieze interesul public în favoarea interesul privat. Oricât de negativ ar fi acest fenomen al corupției, observăm că este prezent în orice societate: în unele societăți corupția este o problemă majoră, care implică mare majoritate a populației (indiferent de „stratul social” căruia cetățeanul aparține), în timp ce în altele corupția a fost limitată de diferite instituții ori politici anti-corupție. Pe această lungime de undă, ne dorim ca în acest articol să studiem legătura dintre digitalizarea serviciilor publice și atenuarea corupției în statele din Estul Uniunii Europene (la care vom adăuga Malta și Cipru), ținând cont de faptul că acestea nu au reușit să se debaraseze pe deplin de problemele ce vizează corupția, iar cercetarea gradului în care digitalizarea acestor state a redus/nu a redus corupția devine mai mult decât necesară.

¹ João Reis, Marlene Amorim, Nuno Melão, Yuval Cohen, Mário Rodrigues, „Digitalization: A Literature Review and Research Agenda” in Springer Nature Switzerland AG 2020, Z. Anisic et al. (Eds.): IJCIEOM 2019, LNMUINEN, pp. 443–456, 2020 apud Clerck, J.: Digitalization, Digital Transformation: The Differences. i-SCOOP (2017)

² Ibidem, apud Yoo, Y., Lyytinen, K., Thummadi, V., Weiss, A.: Unbounded innovation with digitalization: a case of digital camera. In: Proceedings of the Annual Meeting of the Academy of Management, AOM 2010 (2010)

³ Elena Comșulea, Valentina Șerban, Sabina Teiuș, Dicționar explicativ al limbii române de azi, Editura Litera international, București, 2008, s.v. „corupție”

⁴ Samuel P. Huntington, „Modernization and corruption” in Political Order in Changing Societies, New Haven & London: Yale University Press, 2006, pg. 59

2. Analiza și interpretarea datelor

În acest sens, ne dorim să întreprindem o analiză de regresie liniară folosindu-ne de două din variabilele din indicatorul DESI (*Digital Economy and Society*), oferit de către Comisia Europeană, pentru a cuantifica digitalizarea. Variabilele pe care le vom folosi sunt *Digital public services for citizens* și *Digital public services for business*,^[5] care vor fi și predictorii regresiei (variabilele independente). Pentru a cuantifica corupția, pe de altă parte, ne vom folosi de Indexul de Percepție a Corupției, stipulat anual de către Transparency International.^[6] Statele din Uniunea Europeană asupra cărora vom efectua analiza de regresie sunt toate acele state care au aderat la marea construcție europeană începând cu 2004, și anume: Bulgaria, Cehia, Cipru, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria. Considerând acestea, putem observa:

Tabelul 1. Ecuația de regresie liniară vizând atenuarea corupției

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	25,280	11,225		2,252	,048
	Digital public services for businesses 2022 (DESI)	,214	,243	,372	,882	,398
	Digital public services for citizens 2022 (DESI)	,162	,225	,303	,718	,489
2	(Constant)	25,388	10,974		2,313	,041
	Digital public services for businesses 2022 (DESI)	,357	,136	,620	2,620	,024

Sursă: prelucrare personală

Observăm, ca urmare a aplicării metodologiei statistice, existența unui singur model relevant statistic, care vizează serviciile publice digitale pentru afaceri (digital public services for businesses) și corupția. Celălalt model, privind serviciile publice digitale pentru cetățeni și corupția, nu este valid (după cum ne arată valorile semnificației, Sig.). Considerând cele explicate mai sus, vom prezenta modelul regresiei obținute, care arată în următorul fel:

Atenuarea corupției = 25,388 + 0,620*Servicii publice digitale pentru afaceri

Este important să reținem și valoarea lui R^2 , deoarece aceasta ne demonstrează în ce proporții varianța variabilei dependente este influențată de varianța variabilei independente.

⁵ Comisia Europeană, Digital Economy and Society Index (DESI) 2022, Digital public services, pg. 6

⁶ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022

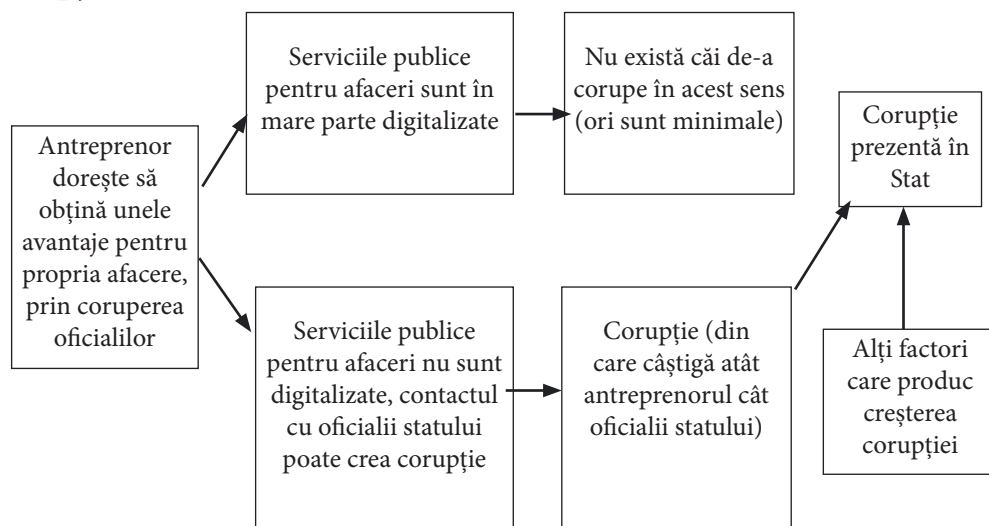
Tabelul 2. Valoarea lui R^2

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,644 ^a	,414	,297	7,14848
2	,620 ^b	,384	,328	6,98930

3. Atenuarea corupției prin digitalizarea serviciilor publice pentru afaceri

Valoarea lui R^2 ne demonstrează faptul că aproximativ 38,4% din varianța percepției corupției poate fi prezis de prezența serviciilor publice digitale pentru afaceri, restul varianței fiind prezis și de alți predictorii, după cum era și de așteptat (știind cât de amplu este un concept precum cel al corupției). În cuvinte mai simple, pentru a trasa o paralelă cu analiza în ansamblu, afirmăm că 38,4% din atenuarea corupției poate fi prezisă de prezența digitalizării (în special în mediul afacerilor). Acesta este un rezultat interesant, însă este necesar să venim cu unele clarificări, pentru a nu crea confuzie și interpretări greșite. Într-o asemenea stare de fapt, ne propunem să creionăm următorul lanț causal:

Figura 1. Lanț causal vizând digitalizarea serviciilor publice pentru afaceri și corupția



Sursă: prelucrare personală

Vom reține, observând acest lanț causal, cum, într-adevăr, digitalizarea poate avea un anumit rol în atenuarea corupției, în special atunci când vorbim de mediul afacerilor. Explicația este una foarte simplă: să presupunem că există un antreprenor care dorește să obțină o autorizație pentru propria sa afacere, știind că nu îndeplinește criteriile minimale pentru aprobare. Acesta este nevoit să între în contact cu autoritățile statului, având în fața sa două scenarii posibile: dacă statul este unul digitalizat, care a conferit autoritate serviciilor digitale, atunci tentativele de corupție ale antreprenorului vor fi

inutile, deoarece coruperea unui sistem informatic este cvasi-imposibilă ori chiar imposibilă, am putea afirma. Dacă, pe de altă parte, statul este unul lipsit de digitalizare, în care marea majoritate a serviciilor publice presupune interacțiunea cu birocrății din administrația publică, atunci tentativele de corupție vor exista, existând și posibilitatea ca acestea să se concretizeze. Acest fapt este valabil nu doar pentru interacțiunea Stat-antreprenor, dar și pentru interacțiunea Stat-cetățean. Considerăm, în felul acesta, că digitalizarea serviciilor publice este un proces necesar nu doar dintr-un punct de vedere structural (care vizează dezvoltarea tehnologică a unui anumit stat), dar și dintr-un punct de vedere social și economic, ținând cont de faptul că procesul digitalizării poate fi un proces ce implică o schimbare de atitudine a cetățenilor, fiind nevoiți să respecte legislația aferentă administrației publice (fără să existe mijloace majore prin care aceasta să fie încălcată). Am putea adăuga, de asemenea, și ameliorarea raportului dintre stat și cetățeni, prin intermediul digitalizării, deoarece o administrație publică digitalizată și funcțională, capabilă să fie în serviciul cetățenilor chiar și în ample probleme birocratice, cu siguranță sporește încrederea pe care cetățeanul o are în propriul stat. Bineînțeles, ca orice mare inițiativă socială și politică, digitalizarea are susținătorii dar și „inamicii” săi, luând în considerare avantajele de care anumiți indivizi se bucură atunci când este permisă corupția în administrația publică.

Concluzii

Tot ceea ce am putut observa până în momentul de față ne ajută să stabilim o serie de concluzii. În primul rând, am observat cum digitalizarea este un proces sofisticat, care presupune o transformare serioasă în cadrul unei societăți, atât la nivel structural, cât la nivel social, deoarece cetățenii sunt primii vizați de asemenea schimbări. Mai mult de atât, am putut observa cum digitalizarea, în anumite circumstanțe, poate semnifica și o atenuare a corupției, datorită faptului că aceasta nu presupune interacțiunea fizică între individ și birocrat, eliminând în acest sens orice tentativă de abatere a legii: fiind serviciile publice digitalizate, corupția propriu-zisă, în format fizic, nu se poate realiza. Cu toate acestea, corupția rămâne unul dintre cele mai importante fenomene de natură socio-economică din viața de zi cu zi a oricărui cetățean, indiferent de statul în care acesta locuiește. După cum am văzut în decursul acestui articol, ea poate fi limitată și controlată într-o oarecare măsură de prezența digitalizării, însă reamintim că ecuația de regresie stipulată în rândurile anterioare are o probabilitate relativ medie (38,4%), fapt ce ne induce cu gândul că există și alte mijloace importante de-a atenua corupția în administrația publică (instituțiile juste și funcționale fiind un bun exemplu, în acest caz). Dacă, în viitorul apropiat, această corelație dintre prezența digitalizării și atenuarea corupției va deveni mai puternică (ori, paradoxal, mai slabă), rămâne de văzut, însă cert este că necesitatea de control și prevenire a corupției este și va rămâne unul dintre pilonii de consolidare a liberalismului democratic, esențială pentru întemeierea unui stat în care dezvoltarea economică să coexiste cu dezvoltarea umană. De asemenea, considerăm că pentru înfăptuirea deplină a digitalizării, este necesar ca aceasta să depășească simplele retorici ale partidelor politice și să devină o politică de stat propriu-zisă, capabilă să fie o prioritate indiferent de culoarea guvernului, ca și în cazul estonian.

BIBLIOGRAFIE

1. Comisia Europeană, Digital Economy and Society Index (DESI) 2022, Digital public services, pg. 6
2. Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022
3. Elena Comșulea, Valentina Șerban, Sabina Teiuș, Dicționar explicativ al limbii române de azi, Editura Litera international, București, 2008, s.v. „corupție”
4. Reviste și culegeri de articole:
5. João Reis, Marlene Amorim, Nuno Melão, Yuval Cohen, Mário Rodrigues, „Digitalization: A Literature Review and Research Agenda” in Springer Nature Switzerland AG 2020, Z. Anisic et al. (Eds.): IJCIEOM 2019, LNMUINEN, pp. 443–456, 2020 apud Clerck, J.: Digitalization, Digital Transformation: The Differences. i-SCOOP (2017)
6. Yoo, Y., Lyytinen, K., Thummadi, V., Weiss, A.: Unbounded innovation with digitalization: a case of digital camera. In: Proceedings of the Annual Meeting of the Academy of Management, AOM 2010 (2010)
7. Samuel P. Huntington, „Modernization and corruption” in Political Order in Changing Societies, New Haven & London: Yale University Press, 2006, pg. 59

FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARIII PUBLICI – ASPECTE DE DREPT COMPARAT

PUBLIC FUNCTION AND PUBLIC OFFICERS - ASPECTS OF COMPARATIVE LAW

Vasile BOGHIAN,
doctorand USM

SUMMARY

By analyzing the main body of regulations on public service and on the status of civil servants from different member states of the EU, we can identify several similarities, as well as significant differences. Comparisons among the different ways the states choose to regulate civil service makes us raise the question if there is an ideal model for such regulation of the civil service, model that could be applied in as many European administrative systems as possible, especially those systems that are reforming their civil service.

In this article, I try to identify several relevant similarities and differences that characterize the administrative systems of some European states. Other provisions regarding the public service are analyzed, especially those regulations that refer to the civil servants career (structure, access conditions, selection and promotion), their rights and obligations, classifications inside the public service and civil servants' accountability.

Keywords: civil service, civil servants status, comparative law, public administration, civil servants career

1. Considerații introductive – clarificări conceptuale privind noțiunea de funcție publică

Cu toate că definirea noțiunii de funcție publică este aparent ușoară oprindu-ne asupra noțiunilor utilizate în diferite sisteme de drept, se poate observa că este dificil de identificat expresii prin care să traducem cu exactitate această noțiune. Spre exemplu, noțiunea de fonction publique (funcția publică) în Franța și prin cea de öffentlicher Dienst (serviciu public, în traducere literară) în Germania. Cu toate că aceste expresii nu corespund perfect de la o țară la alta, în aceste două țări, termenii amintiți sunt utilizați pentru a ne referi la funcționarii publici, devenind sinonime cu administrația în limbajul curent (9, p. 349). Funcția publică este aproape sinonimă cu personalul administrativ, în Belgia, Grecia, Spania, Franța, Olanda, Irlanda și Portugalia. În alte state, cum sunt Germania și Luxemburg, există o delimitare între funcționarii cu statut de drept public, pe de-o parte, și angajații și lucrătorii din administrație, ce se supun regulilor dreptului muncii, pe de altă parte. (2, p. 156).

La fel de clară este și situația din Italia, în special în ultimele două decenii, astfel că doar un procent mic din administrația de stat poate fi încadrat în categoria funcționarilor publici, în sensul restrâns al noțiunii. În Italia, în 1993, a fost adoptată o reglementare privind privatizarea funcției publice, reglementare al cărei scop a fost

acela de a reglementa raporturile de muncă ale funcționarului public, în concordanță cu respectarea regimului autonomiei locale a regiunilor și provinciilor, dar și cu principiile dreptului comunitar. Astfel, reglementarea își propunea raționalizarea costului activității publice și introducerea disciplinei activității publice în sectorul activităților cu caracter privat.

Analizând principalele reglementări referitoare la funcția publică și funcționarii publici din diferite state ale Europei, observăm că putem identifica o serie de asemănări, dar și deosebiri semnificative. Realizarea unor comparații între modalitățile în care statele înțeleg să instituie norme aplicabile funcției și funcționarilor publici, ne obligă să ne întrebăm dacă există un model ideal de a reglementa funcția publică, model care să fie aplicat în cât mai multe sisteme administrative europene, în special în acele sisteme care își propun să realizeze reforme în domeniul funcției și funcționarilor publici.

2. Modelul statutului bazat pe dreptul public vs. modelul contractual

Profesorul Antonie Iorgovan remarca faptul că, și în prezent, în țările Uniunii Europene se menține o mai veche dispută între concepția care pornește de la existența statutului legal al funcției publice, concepție care stă la baza unui regim unilateral de drept public, și concepția statutului contractual, care generează un regim juridic de drept privat (6, p. 580).

Natura contractuală a funcției publice a fost pusă în discuție în mai multe țări, dar mai ales în Franța. Astfel, prin jurisprudența sa, Consiliul de Stat a stabilit modul de determinare a caracterului administrativ al contractelor de angajare a personalului din administrație. Prin două decizii celebre din 1954 s-a statuat că au caracter administrativ și determină calitatea de agent public acele contracte prin care se conferă personalului angajat funcția de „a participa direct la executarea sau de a executa propriu-zis serviciul administrativ” sau, potrivit doctrinei, este vorba despre contracte care încredințează agenților respectivi „funcții corespunzând specialității serviciului public respectiv” (8 p. 84).

În Franța, deși tradițiile privitoare la funcția publică sunt anterioare Revoluției de la 1789, iar Camerele Parlamentului au examinat de-a lungul vremii diferite propuneri legislative, primul mare Statut al funcției publice a fost adoptat abia în anul 1946 (2, p. 163).

Germania se caracterizează printr-o situație aparte, fiind un stat federal, în care doar unul din patru funcționari publici este angajat la nivelul guvernului federal sau în agențiile federale. Privatizarea căilor ferate, a poștei și a telecomunicațiilor a redus și mai mult această proporție (4, p. 17). În Germania se face în mod tradițional distincția între funcționarii supuși unui statut de drept public unilateral și angajații și lucrătorii pe bază de contract. Distincția se bazează pe diferența dintre funcții: în principiu, doar funcționarii pot exercita prerogative de putere publică sau atribuții de satisfacere a interesului general, funcții care trebuie asumate de funcționari, odată ce activitatea pe care o realizează prezintă un caracter permanent (2, p. 163).

În Olanda există două categorii de agenți publici: funcționarii numiți printr-un act unilateral, dispunând de un statut public, și contractualii, care beneficiază de un contract de drept privat. În general, cel interesat este, înainte de a deveni funcționar, agent contractual. Nu sunt considerați funcționari de stat, în sensul strict al noțiunii,

cadrele didactice, polițiștii, magistrații și militarii (4, p. 140).

Se poate afirma că un statut juridic particular funcționarilor, statut supus regulilor dreptului public cu caracter unilateral, conținând dispoziții legislative și regulamentare, se regăsește în oricare țară a Uniunii Europene, alcătuind un drept al funcției publice, distinct de dreptul muncii (2, p. 158).

Și în doctrina românească, referitor la raportul de serviciu (obiectul de reglementare al statutului funcționarului public), a fost discutată natura juridică a acestuia.

Astfel, specialiștii de dreptul muncii consideră că raportul de serviciu este tot o formă a raportului juridic de dreptul muncii și nu un raport de drept administrativ (3, pp. 7-14). Autorii de drept administrativ consideră că natura juridică a raportului de serviciu trebuie stabilită în funcție de specificul elementelor acestui raport juridic, respectiv: părțile, conținutul și obiectul său (7, p. 217). Astfel, în opinia majorității autorilor de drept administrativ, raportului de serviciu i se aplică regimul juridic de drept public, fiind un raport juridic de drept administrativ.

Alte prevederi din domeniul funcției și funcționarului public, vis-a-vis de care putem identifica asemănări și deosebiri, sunt acele reglementări care se referă la cariera funcționarului public (structură, condiții de acces la funcția publică, selectare, promovare), la drepturile și obligațiile funcționarilor publici, la categoriile de funcții publice și funcționari, precum și la răspunderea disciplinară a acestora.

3. Noțiunea de funcționar public. Clasificarea funcțiilor publice.

Dreptul german este singurul, în prezent, care adaugă un element important la definiția funcționarului public. Astfel, prin Statutul funcționarilor publici se precizează că această calitate nu poate fi acordată decât pentru exercitarea „prerogativelor de putere publică sau a prerogativelor care, pentru rațiuni ce țin de necesitatea asigurării bunei funcționări a Statului sau a vieții publice, nu pot fi încredințate exclusiv unor persoane de drept privat (9, p. 362).

În perimetrul european, analizând modelele care au stat la baza organizării administrației comunitare, au fost identificate două modele existente principale, și anume: modelul francez și modelul german (1, pp. 114-115).

Modelul francez cunoaște un nivel, în care funcționarilor cerându-li-se, pe lângă o înaltă pregătire în domeniul administrației publice, și o prezență politică remarcabilă. Modelul german cunoaște două niveluri și anume, nivelul funcționarilor politici cu un înalt statut a căror stabilitate este redusă și funcționarii civili de carieră care au stabilitate în funcție, dar ocupă poziții mai puțin importante.

Spre exemplu, în dreptul francez, stagiarii nu sunt funcționari, în sensul că lor nu li se aplică un statut general al funcției publice, ci doar unele reguli speciale. Noțiunea de stagiar nu este însă specifică doar dreptului francez, în majoritatea țărilor Uniunii Europene fiind necesară pentru funcționari o perioadă de stagiu înainte de a fi efectiv numiți, perioadă care variază de la 6 luni în Belgia, până la maxim 5 ani în Germania (2, p. 164). În majoritatea țărilor europene, cu excepția Spaniei, Franței și Portugaliei, stagiarii sunt considerați funcționari, beneficiind de prevederile statutului, mai puțin în ceea ce privește garantarea funcției (9, p. 371).

În Germania există, sub aspect formal, atâtea tipuri de funcții publice câte Landuri sunt, cărora li se adaugă o funcție publică federală. Totuși, există o mare similitudine

între statutul funcției publice federale și dispozițiile legii-cadru cărora li se conformează statutele Landurilor. La rândul lor, funcționarii locali se integrează, sub aspect juridic, funcției publice din Landul căruia îi aparțin (2, p. 165).

În Franța, vom distinge între funcția publică propriu-zisă, ce se supune legii privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici, pe de-o parte, și militarii și magistrații, pe de altă parte, supuși fiecare unor reglementări specifice. Statutul funcției publice în Franța reprezintă o codificare de principii. Existența unui statut evită confuzia între agent și funcția pe care o exercită (9, p. 373).

În Franța și Spania, ansamblul funcției publice se divide nu doar în trei sau patru categorii orizontale ci, de asemenea, în mai multe sute de corpuri și tipuri de funcții. Statutele particulare conțin reguli specifice, completând Statutul general al funcției publice. Anumite statute particulare conțin și reguli derogatorii de la principiile generale ale statutului funcției publice. Astfel, orice funcționar public spaniol sau francez, se supune la două tipuri de reglementări suprapuse, și anume, celor din statutul special aplicabil corpului din care acesta face parte și cele din statutul general. Funcționarii din alte țări, de regulă, se supun dispozițiilor unui singur statut (2, p. 167).

4. Aspecte privind funcția și funcționarul public în România. Concluzii

Aspectele privind funcția și funcționarul public caracteristice altor sisteme de drept europene constituie adevărate modele pentru procesul de reformă și modernizare a funcției și funcționarului public din sistemul românesc. În sistemul românesc principale măsuri de reformă în ceea ce privește funcția publică și funcționarul public, dar nu numai, după 1989, s-au axat în principal pe crearea cadrului legal (adoptarea de acte având în vedere lipsa reglementărilor care să surprindă noile realități în acest domeniu, și completarea acestuia, acolo unde a fost cazul.

Măsurile de reformă în domeniul funcției și funcționarului public au vizat realizarea următoarelor obiective: elaborarea cadrului legal în domeniu, completarea cadrului legal în domeniu în privința aspectelor care necesitau revizuire, dezvoltarea resursei umane prin asigurarea stabilității și depolitizării funcției publice, crearea unui corp de funcționari publici profesioniști, crearea unui sistem de dezvoltare a carierei funcționarului public și a unui sistem de formare continuă și de specialitate, precum și salarizarea adecvată a funcționarilor publici, crearea unor mecanisme și instituții de control ale aplicării legislației în domeniu de către instituțiile și autoritățile publice; asigurarea transparenței decizionale în activitatea administrativă.

Până în prezent, după cum se reflectă aceasta din Rapoartele de țară elaborate de către Comisia Uniunii Europene, reforma administrației publice și implicit a reformei funcției publice nu a constatat doar în schimbarea legislației, în crearea unor departamente europene sau suprimarea altora. Cea mai importantă parte din această reformă constă în schimbarea mentalităților, a viziunii funcționarilor publici în ceea ce privește rolul lor în societate.

Procesul de reformă a administrației publice s-a desfășurat în vederea creării unui corp de funcționari publici profesioniști, sau mai precis în vederea atragerii tinerilor profesioniști bine pregătiți în administrația publică din România. În îndeplinirea acestui scop s-a luat măsura creării unei noi funcții publice specifice cu statut special, denumită manager public, care să beneficieze de un sistem de promovare specială și un nivel de salarizare motivant, a cărui componentă esențială o reprezintă înființarea și dezvoltarea

unui corp profesionist de funcționari publici, neutru și comparabil cu cel existent în țările Uniunii Europene.

Progresul reformei este lent, iar impactul său în termeni practici este adesea contestat. Schimbarea își va atinge scopul doar dacă angajamentele factorilor de decizie de a susține reforma vor fi de durată. România trebuie să aibă un sistem administrativ competitiv pentru a se ridica la nivelul celorlalte state membre ale Uniunii Europene, de aceea reforma administrației publice și implicit reforma funcției publice este mereu un obiectiv important al fiecărui Guvern, iar această reformă este limpede că trebuie să înceapă cu cei care fac administrație, respectiv cu funcționarii publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, I., „Administrația publică și integrarea europeană”, 1997, Revista de drept public, nr. 1-2.
2. Apostol Tofan, D., Instituții administrative europene, București: CH Beck, 2006.
3. Beligrădeanu, Ș., „Considerații teoretice și practice în legătură cu Legea 188/1999 privind statutul funcționarilor publici”, 2000, Revista Dreptul, nr. 2.
4. Bodiguel, J.L., Les fonction publiques dans l'Europe des Douze, Paris: L.G.D.J., 1994.
5. Vrabie, G. (coord.), Les regimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie, București: Editura „Monitorul Oficial”, 2002.
6. Iorgovan, A., Tratat de drept administrativ, vol. I, ediția a 4-a, București: All Beck, 2005.
7. Trăilescu, A., „Un alt punct de vedere asupra naturii juridice a raportului de serviciu”, 2000, Juridica, nr. 6.
8. Vedinaș, V., „Câteva aspecte legate de privatizarea funcției publice”, Analele Universității din București, seria Drept, București, 1998.
9. Ziller, J., Administrations comparees. Les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Paris: Editions Montchrestien, 1993.

REGLEMENTAREA ATRIBUȚIILOR SPECIALISTULUI CRIMINALIST ÎN PROCESUL PENAL: PROBLEME ȘI SOLUȚII

REGULATION OF THE CRIMINAL EXPERT DUTIES IN CRIMINAL PROCEEDINGS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

*Dragoș CHIOTICI,
doctorand ULIM*

SUMMARY

The present work deals with the problem of the activities carried out by the forensic science specialist in the process of the crime investigation. The author pays a great attention to the analysis of the responsibilities of the specialist, which are stipulated in the processual-criminal law and the departmental normative acts of the Forensic Science Service. Arguments are brought in favour of the necessity to eliminate some contradictory processual provisions as well as the necessity to specify and complete the directives that regulate the daily activity of the forensic science specialists.

Keywords: *forensic science specialist, technical-scientific report, specialist's responsibilities.*

Condițiile procesual-organizatorice de participare a specialistului criminalist în acțiunile de urmărire penală sunt statuate în legea procesual penală, precum și în actele normative departamentale. În calitate de specialiști criminaliști în astfel de activități sunt antrenați, mai cu seamă, angajații subdiviziunilor tehnico-criminalistice și expertiză judiciară ale IGP a MAI RM, de aceea, documentul de bază care determină ordinea și condițiile participării lor în efectuarea activităților de anchetă, prezintă Regulamentul privind organizarea și funcționarea Centrului Tehnico-Criminalistic și Expertize Judiciare (CTCEJ) al Inspectoratului General al Poliției [3]. În aceste acte normative, calificativul „specialist” este atribuit doar persoanelor atrase în proces pentru a contribui la stabilirea adevărului în cauzele instrumentate.

Literatura de specialitate [4, p.467], dar și legislația procesuală în vigoare [1] prescrie a considera specialist persoana independentă, neinteresată în rezultatul investigațiilor, ce stăpânește cunoștințe specializate și este atrasă din inițiativa părților de instanța de judecată sau din oficiu de către organele competente pentru a acorda ajutor consultativ, a oferi concluzii, a aplica mijloace tehnico-științifice în realizarea activităților procesual penale.

Art.6, p.43 al CPP al R. Moldova definește specialistul ca „persoana care cunoaște temeinic o disciplină sau o anumită problemă și este antrenată în procesul penal în modul prevăzut de lege, pentru a contribui la stabilirea adevărului” [1]. Ea, ne fiind interesată în proces, este recrutată în cazurile în care este necesară explicarea de urgență

a unor fapte sau circumstanțe ale cauzei, precum și când există pericol de dispariție a unor materiale de probă sau de modificare a unor situații de fapt.

De observat că, folosirea cunoștințelor specializate a astfel de specialiști în formă de constatări tehnico-științifice sau medico-legale poate fi realizată atât în faza de urmărire penală cât și în cea de judecare a cauzei. Prin urmare, specialistul, poate fi teoretic cooptat, la necesitate pentru a participa fără excepție în toate activitățile procesuale. Totuși, pornind de la atribuțiile lui, de regulă, este vorba doar de antrenarea acestuia în majoritatea acțiunilor de urmărire penală. Aici însă, trebuie menționat că legea în cauză neunivoc reglementează aceste posibilități. Astfel, spre exemplu, CPP a R. Moldova [1] obligă recrutarea specialistului pentru a participa la examinarea cadavrului (art.120), exhumarea cadavrului (art.121), audierea martorului minor (art.110') ș.a. Renunțarea în astfel de cazuri la serviciile specialiștilor se consideră o încălcare procesuală semnificativă, care poate conduce la pierderea importanței probante a rezultatelor.

În alte situații, folosirea cunoștințelor specializate ale persoanelor competente conform legii procesual penale în cauză, poartă caracter facultativ. Organul de urmărire penală este în drept, însă nu și obligat să implice un specialist anume, spre exemplu, la cercetarea la fața locului (art.118), examinarea corporală (art.119), experimentul în urmărirea penală (art.123), percheziție (art.127) ș.a. Totuși, când acțiunea procesuală se realizează cu participarea specialistului, inclusiv a celui din Serviciul criminalistic, eficacitatea ei sporește.

Astfel, la examinarea corporală, specialistul în ramura medicinei poate acorda ajutor în depistarea pe corpul suspectului a urmelor infraționale, a semnelor particulare și a le fixa corect în procesul-verbal. Participând la cercetarea locului faptei, specialistul criminalist contribuie la descoperirea, fixarea și ridicarea materialelor de probă, examinarea preliminară a unor caracteristici ale obiectelor, explică importanța lor probantă etc. În scopul participării în diverse activități procesuale, acești specialiști pot fi recrutați din rândul: - angajaților subdiviziunilor criminalistice și de expertiză judiciară (experți din cadrul MJ, MAI, SIS, CNA ș.a.); - lucrătorilor diverselor organe de control; - reprezentanților altor colective practice, științifice, pedagogice; - persoanelor particulare ce nu sunt în statele de personal a structurilor oficiale; - persoanelor care efectuează anchete de serviciu din cadrul comisiilor de investigare a unor incidente excepționale.

La necesitate, organele de urmărire penală și judiciare recurg la ajutorul acestor persoane, care pot oferi sprijin prin consultații, sfaturi, recomandări, date cu caracter informativ, participarea în pregătirea și realizarea diverselor activități, inclusiv procesuale, inspectarea unor întreprinderi, porțiuni de teren, a obiectelor acvatic și nu numai, efectuarea de revizii documentale, achiziții de control ș.a.

Prin urmare, aplicarea cunoștințelor și abilităților persoanelor versate în cadrul urmăririi penale poate fi înfăptuită în mai multe forme: - antrenarea specialiștilor la efectuarea acțiunilor procesuale și neprocesuale; - efectuarea constatărilor tehnico-științifice, medio-legale și a expertizelor judiciare (extrajudiciare); - realizarea de revizii documentale, a diverselor controale și inspectări; - obținerea unor date cu caracter informativ, consultații; - reclamarea unor documente pregătite de aceste persoane în cadrul activității lor de serviciu; - audierea persoanelor competente în calitate de

specialiști sau experți judiciari (dacă aceștea au participat la efectuarea constatărilor sau expertizelor judiciare (extrajudiciare).

Cele susmenionate însă, în opinia noastră, nu oglindesc pe deplin conținutul activităților specialistului privind aplicarea metodelor și mijloacelor tehnico-științifice (MMTȘ) în cadrul efectuării acțiunilor de urmărire penală. Se are în vedere că, acordând sprijin în realizarea acțiunii de urmărire penală, specialistul: a) aplică MMTȘ de sinestătător cu acordul și supravegherea ofițerului de urmărire (alin.(5), p.5) al art.87 CPP RM) [2]; b) participă la aplicarea MMTȘ de către anchetator în cadrul colectării, cercetării, valorificării probelor; c) contribuie la utilizarea de către organul constator sau ofițerul de urmărire penală a MMTȘ, consultându-l și oferindu-i date cu caracter informativ ș.a.

Însă, în procesul probator, mai consistent specialistul își dă concursul la colectarea materialelor de probă, adică căutarea, fixarea lor procesuală și tehnică, ridicarea, certificarea și ambalarea materialelor de probă. Și aceasta, respectându-se două principii fundamentale: 1) orice persoană care stăpânește cunoștințe specializate poate participa la efectuarea acțiunii de urmărire penală în calitate de specialist; 2) efectuarea acțiunii de urmărire penală este condusă (dirijată) de ofițerul de urmărire penală, specialistul acordă acestuia doar sprijin și ajutor.

Mai frecvent în aceste scopuri, în acțiunile de urmărire penală se cooptează specialiștii criminaliști. Istoriceste, aceștea sunt considerați doar cei ce cunosc temeinic așa subramuri ale tehnicii criminalistice, precum dactiloscopia, balistica, traseologia, documentologia, grafoscopia, gabitoscopia, substanțilogia, exploziologia criminalistică, foto-video-înregistrarea ș.a.

În altă ordine de idei, menționăm că o direcție aparte de atragere a specialistului în participarea la acțiunile de urmărire penală este cea înfăptuită de către apărător, admis în procesul penal în modul prevăzut de art.100 CPP RM [1]. Organul de urmărire penală nu poate împiedica participarea lui, cu excepția cazurilor direct stipulate de legislație. Însă, legat de aceasta, apare întebarea dacă, în scopul realizării principiului contradictorialității, este legitimă participarea simultană a specialiștilor invitați din partea organului de constatare sau a organului de urmărire penală, cât și din partea apărării?

În opinia noastră, un astfel de specialist poate participa doar în acțiunile în care este posibilă participarea a însăși apărătorului. Oricum, verificarea competenței și altor circumstanțe ce pot servi la recuzarea specialistului, este încredințată în exclusivitate de legislație doar organului de urmărire penală.

Deci, pornind de la principiul contradictorialității și egalității armelor părților implicate în proces, pare legitim posibilitatea recrutării simultane a specialiștilor atât din partea acuzării cât și din partea apărării. Dar, totodată, este necesar a organiza astfel munca, încât specialiștii să-și poată realiza sarcinile puse în fața lor, ne încălcând ordinea reglementată de legea procesuală a însăși acțiunii de urmărire la care participă. Responsabil și conducător plenar al mersului și rezultatelor acțiunii de urmărire penală respective rămâne ofițerul de urmărire penală.

În opinia noastră, specialiștilor invitați din partea apărării li se pot, în principiu, delega funcții de analiză a rezultatelor activităților organului de urmărire penală,

de control a metodelor și metodicilor folosite de către acesta. Oricum, este firesc ca rezultatele acestor constatări-concluzii explicative și interpretative, făcute la efectuarea procedeele probatorii de ambii specialiști, să se includă în procesul-verbal al acțiunii realizate. Deci, nu este vorba de efectuarea de către specialist a careva investigații similare celor realizate în cadrul expertizei cu tehnică instrumentală de laborator. Constatările specialistului prezintă doar *explicații* a unor fapte, materiale de probă evidente sau circumstanțe ale cauzei în rezultatele procesului penal, oferite mai des în faza declanșării procesului penal.

Prin urmare, constatarea tehnico-științifică și medico-legală a specialistului este premergătoare dispunerii expertizei, se realizează doar pentru acordarea de ajutor organului respectiv. Rezultă deci, că astfel de constatări nu pot fi cercetări complete, concluziile specialistului ne fiind absolut precise, având scopul de a da anumite explicații și a realiza doar cercetări prealabile. Acestea nu substituie concluziile expertului judiciar. Cât privește expertiza judiciară, aceasta, conform alin (1), art.142 CPP RM, se dispune în cazurile, în care se impune necesitatea *constatării, clarificării, evaluării* circumstanțelor ce pot avea importanță probatorie pentru cauza penală [1].

Raportul expertului, conform art.37 al Legii *cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar* [2], dar și art.151 CPP RM deține o configurație și conținut clar și precis, pe când structura raportului specialistului nu este de loc reglementată procesual în aceste acte normative. Legat de aceasta, în ce ne privește, credem că forma Raportului de constatare tehnico-științifică a specialistului urmează a fi scrisă în limba română și, structural, nu poate să se deosebească semnificativ de raportul expertului judiciar. În opinia noastră, acesta trebuie să aibă o structură alcătuită din cel puțin trei părți: introductivă, expozitivă și cea de concluzii (a răspunsurilor la întrebările puse în fața specialistului).

În linii generale, în partea introductivă urmează a fi indicate date despre ordonatorul care antrenează specialistul în acțiunea de urmărire penală, materialele (obiectele) expediate în adresa acestuia și întrebările ce urmează a fi soluționate. În partea expozitivă se desfășoară pe scurt cunoștințele specializate motivative, faptele investigate și noile date explicative, desprinse logic de către specialist într-un volum ce asigură verificarea autenticității concluziilor ulterioare. În ultima parte a raportului se vor formula răspunsurile la întrebările părților.

Având în vedere cele menționate, propunem suplimentarea art.141 CPP RM cu un nou aliniat, plasându-l la nr. (2) și modificând numerotarea următoarelor, respectiv cu (3) și (4), după cum urmează: *”În raportul de constatare tehnico-științifică și medico-legală se indică: data și locul alcătuirii constatării specialistului; temeiurile și motivele antrenării specialistului pentru darea de concluzii; date despre persoana responsabilă care a adoptat decizia de a fi antrenat specialistul; date despre specialist (numele, prenumele, studiile, specialitatea, vechimea în muncă, titlul, gradul științific, funcția sau locul de muncă); faptul informării specialistului despre răspunderea penală pentru prezentarea cu bună știință a unor concluzii false; întrebările adresate specialistului; date despre mijloacele tehnice aplicate și rezultatele folosirii lor; constatările și explicațiile agumentate ale specialistului pe întrebările formulate”*.

În opinia noastră, includerea unui astfel de aliniat în art.141 *Raportul de constatare*

tehnico-științifică sau medico-legală a CPP a Republicii Moldova, ar reglementa clar structura și conținutul a astfel de rapoarte, înlăturând confuziile care mai există în practică pe acest segment de activitate a specialiștilor judiciari.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul de procedură penală al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova, nr.122-XV din 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.104-110 din 07.06.2003.<http://lex.justice.md/=326970>
2. Legea cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar nr.68 din 14.04.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 157-162 din 10.06.2016. <http://lex.justice.md/index.php?actio=1&id=311530>
3. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Centrului tehnico-criminalistic și expertize judiciare al Inspectoratului General al Poliției, aprobat prin Ordinul MAI al Republicii Moldova nr.172 din 01.04.2020 // <http://ctcej.politia.md>
4. DORAȘ, S. Criminalistica. Chișinău: Cartea Juridică, 2011. 632 p.

REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ÎN VIZIUNEA PARTIDELOR ȘI A CETĂȚENILOR

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN THE VIEW OF PARTIES AND CITIZENS

*Andrei RUSSU,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova*

*Mihai ROȘCOVAN,
Conf.univ., dr. în economie,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

International experience shows that some of the determining factors for administrative-territorial reform are the political will to reform and the acceptance of the population to reform. The purpose of this article is to present the vision of the political parties in the Republic of Moldova on the administrative-territorial reform, using the programmatic documents approved and promoted in the political activity. It also presents the results of a survey carried out on a representative sample of representatives of local public authorities, in order to highlight their concerns and positions on the reform issue.

Keywords: *administrative-territorial reform, decentralization, public services, territorial-administrative structure, local administration, decentralization.*

Introducere

După peste trei decenii de existență în Republica Moldova, schimbarea structurii administrativ-teritoriale nu a fost realizată. Descentralizarea și consolidarea autonomiei locale au fost promisiuni frecvente în cele zece scrutine naționale, însă reformele inițiate nu au fost implementate în totalitate.

Experiența internațională ne arată că factorii determinanți ai unei reforme administrativ-teritoriale sunt următorii: a) voința politică pentru reformare, b) existența unei strategii și a unui plan de acțiune pentru reformă, c) disponibilitatea resurselor și capacitatea de implementare a reformei, și d) comunicarea și acceptul populației pentru realizarea reformei. În Republica Moldova au fost elaborate suficiente studii fundamentale pentru dezvoltarea și implementarea unei politici publice de optimizare a structurii administrativ-teritoriale. Totuși, lipsa voinței politice adecvate, precum și comunicarea insuficientă cu autoritățile publice locale, societatea civilă și cetățenii, au dus la amânarea reformei și la agravarea situației administrației publice locale.

Scopul acestui articol este de a prezenta viziunea partidelor politice asupra re-

formeii administrativ-teritoriale, utilizând documentele programatice aprobate și promovate în cadrul activității politice. De asemenea, vom prezenta rezultatele unui sondaj realizat asupra unui eșantion reprezentativ al reprezentanților autorităților publice locale, pentru a evidenția preocupările și pozițiile acestora referitoare la problematica reformei.

Scurt istoric

Prima încercare de schimbare a structurii administrativ-teritoriale a fost inițiată abia în 1999 de către Alianța pentru Democrație și Reforme, prin trecerea la sistemul județean de organizare teritorial-administrativă. Cu toate acestea, în ciuda rezultatelor pozitive obținute în primele 2-3 ani, cum ar fi consolidarea administrațiilor locale și creșterea resurselor financiare, preluarea guvernării de către comuniști a condus la revenirea în 2003 la sistemul raional sovietic și la fărâmițarea autorităților publice locale (APL). Ulterior, în 2006, odată cu schimbarea orientării politice de la uniunea asiatică la cea europeană, au fost adoptate câteva legi importante, precum legea descentralizării administrative și legea dezvoltării regionale, dar acestea nu au fost implementate în totalitate.

În 2012, odată cu venirea la guvernare a Alianței pentru Integrare Europeană, a fost aprobată chiar și o Strategie de descentralizare, care prevedea mai multe acțiuni curajoase de transfer al puterii către nivelurile locale. Cu toate acestea, Strategia nu a fost realizată în totalitate, în ciuda sprijinului puternic oferit de partenerii de dezvoltare. Lipsa voinței politice, disensiunile dintre partidele componente ale Alianței pentru Integrare Europeană, dar și corupția la toate nivelurile puterii au dus la eșecul reformelor inițiate. Mai mult, începând cu 2017, odată cu reorganizarea ministerială, situația autorităților publice locale s-a deteriorat considerabil, primarii fiind supuși controlului puterii centrale.

La mijlocul anului 2020, printr-o dispoziție a prim-ministrului, a fost înființat un grup de lucru pentru reforma administrației publice centrale și locale [1], format din specialiști desemnați de partidele parlamentare care nu fac parte din organizații politice. Acest grup de lucru avea scopul de a evalua situația actuală și de a propune soluții pentru reformarea administrației publice centrale și locale, inclusiv redistribuirea competențelor și a veniturilor, precum și reorganizarea teritorială și administrativă a Republicii Moldova. Cu toate acestea, odată cu demisia guvernului la sfârșitul anului, grupul de lucru a fost desființat fără a oferi propuneri concrete pentru reformă.

Reforma administrației publice locale în viziunea partidelor

Reforma APL este un subiect sensibil și tratat cu mare atenție în documentele programatice ale partidelor politice. Cu toate acestea, există o discrepanță vizibilă între viziunea partidelor de orientare pro-europeană, care în general susțin implementarea unei reforme profunde în domeniul APL, și viziunea partidelor de orientare pro-estică (rusă), care susțin menținerea actualului sistem de administrare publică locală.

Astfel, printre partidele parlamentare din opoziție, PCRM, care a realizat contra-reforma administrativ-teritorială în 2003, consideră că este necesară dezvoltarea centrelor raionale, în special a infrastructurii edilitare, prin păstrarea raioanelor ca centre administrative teritoriale și dezaprobă reforma administrației publice locale și administrativ-teritoriale.

Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), în programul politic,

menționează că descentralizarea și autoguvernarea locală reprezintă fundamentul pe care trebuie construită administrația de stat a Republicii Moldova. PSRM susține transferul maxim de competențe și responsabilități la nivelul cel mai apropiat de cetățeni, care trebuie susținut prin resurse adecvate [2]. Cu toate acestea, în mod paradoxal, programul politic accentuează că socialiștii se opun reformei administrative, care presupune desființarea raioanelor și înființarea județelor. PSRM susține menținerea actualului sistem administrativ-teritorial al Moldovei.

Partidul de guvernare actual, Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS), în Programul politic include prevederi mai precise referitoare la reforma APL. În capitolul "Administrație publică eficientă" se menționează necesitatea implementării reformei administrativ-teritoriale împreună cu o descentralizare reală a puterii. Se subliniază că aceasta "se va solda cu economii de sute de milioane de lei, bani care vor fi utilizați pentru creșterea calității serviciilor prestate de stat cetățenilor la nivel local și facilitarea accesului la acestea (investiții în infrastructură)" [3]. Cu toate acestea, după preluarea puterii la mijlocul anului 2021, guvernarea PAS și-a stabilit obiective imediate și pe termen scurt legate de consolidarea dialogului între APC (Autoritatea Publică Centrală) și APL (Administrația Publică Locală), conceptualizarea consolidării autonomiei locale și descentralizării, precum și atragerea fondurilor și transparența utilizării lor pentru dezvoltarea infrastructurii locale [4]. Cu privire la realizarea reformei administrative-teritoriale, conducătorii PAS au dat un răspuns evaziv, menționând că nu consideră această reformă o prioritate în absența unui consens larg în societate asupra acestui subiect [5]. Strategia urmează să fie aprobată în Parlament.

Totuși, faptul că Republicii Moldova i-a fost acordat statutul de candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, cu o serie de condiții pentru începerea negocierilor de aderare, inclusiv reforma administrației publice, a determinat, probabil, al doilea guvern PAS, instalat la începutul anului 2023, să includă în programul de guvernare avansarea reformei administrației publice la nivel central și local [6]. În plus, la una dintre primele ședințe ale Guvernului Recean, a fost aprobat proiectul Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru perioada 2023-2030, care include un capitol dedicat administrației publice locale [7], precum și a Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr. 352 din 07-06-2023 [8].

Conform Strategiei, obiectivul general al reformei APL este creșterea capacității administrației publice locale de a furniza servicii publice adecvate și accesibile populației într-un mod echitabil, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a politicilor eficiente de dezvoltare economică și socială locală, astfel încât Republica Moldova să îndeplinească standardele necesare pentru aderarea la UE. În comparație cu strategiile anterioare, acest document include ca prioritate sporirea capacității instituționale a APL prin utilizarea mecanismelor de consolidare, cum ar fi fuziunea voluntară a teritoriilor și cooperarea intercomunală. Implementarea Strategiei se va realiza prin intermediul unor programe speciale pentru două perioade distincte, respectiv 2023-2026 și 2027-2030.

Discrepanța geopolitică privind reforma APL este prezentă și în rândul partidelor extraparlamentare. De exemplu, Partidul Nostru sau Congresul Civic menționează doar necesitatea extinderii autonomiei locale, în special a celei financiare, fără a vedea

legătura cu necesitatea consolidării capacităților instituționale. Chiar și experiența modestă a Republicii Moldova în implementarea descentralizării financiare (începând din 2015) a arătat că autonomia financiară locală este iluzorie fără o consolidare administrativ-teritorială adecvată.

Partidul Schimbării, o nouă formațiune politică de orientare pro-europeană, susține modernizarea administrației publice prin descentralizare și asigurarea autonomiei autorităților publice locale conform prevederilor constituționale și principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Coaliția pentru Unitate și Bunăstare (CUB), o altă formațiune recent creată, pledează pentru “consolidarea autonomiei financiare la nivel local și descentralizării administrative, teritoriale și politice; prevenirea tendințelor centripete, pe plan regional, asigurând aplicarea uniformă a legilor pe teritoriul Republicii Moldova” [9]. CUB consideră că implementarea reformei administrative-teritoriale ar trebui realizată în conformitate cu conceptul CALM, pe baza principiilor municipalizării și subsidiarității [10].

Partidul Dezvoltării și Consolidării Moldovei, poziționat pe centru-dreapta și de orientare pro-europeană, susține îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de autoritățile administrației publice locale, asigurarea unei autonomii autentice în luarea deciziilor și a autonomiei financiare prin intermediul reformei APL. Partidul consideră necesară “restructurarea nivelului doi al APL, înlocuind raioanele printr-un număr optimal de regiuni, dar și a nivelului întâi al administrației publice locale – aplicând mecanisme investiționale stimulatorii pentru ajustarea structurii acestora la necesitățile de asigurare cu resurse” [11], respectând principiul subsidiarității și echilibrul cost-eficiență al serviciilor publice.

În concluzie, partidele de orientare pro-estică susțin menținerea sistemului sovietic de organizare administrativ-teritorială și se opun oricărei reforme în acest domeniu. În schimb, partidele de orientare pro-europeană, deși recunosc necesitatea reformării APL, manifestă reticență în implementarea unei reforme profunde care ar putea perturba actuala structură administrativ-teritorială, dar ar putea aduce beneficii majore pe termen lung. Aceasta se datorează schimbărilor frecvente de guvernare și corupției existente la toate nivelurile, care conduc la scăderea nivelului de trai și la neîncrederea cetățenilor în reforme.

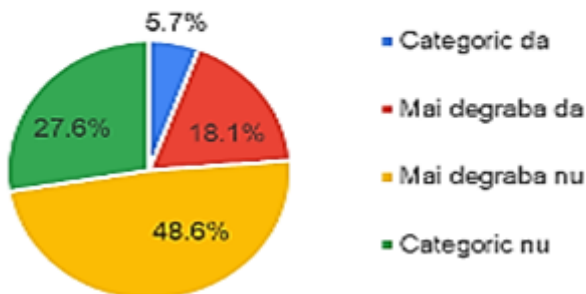
Viziunea cetățenilor asupra reformei

Reforma descentralizării, în special reorganizarea teritorial-administrativă, este o reformă complexă, multisectorială, necesită nu numai voință politică și resurse suficiente, dar și implicarea tuturor părților interesate și realizarea unui consens național. Un rol important în acest proces revine cetățeanului, fiindcă scopul final al reformei este ca autoritățile publice create să fie capabile de a furniza servicii publice de calitate, adecvate cerințelor cetățenilor și accesibile. Însă cetățenilor le vine greu să se pronunțe asupra necesității acestei reforme, fie din cauza complexității, fie din frica de suporta costurile realizării acesteia. Totodată, primarii, ca parte interesată, reprezintă cea mai apropiată structură guvernamentală de cetățeni. De asemenea, primăriile se bucură de o încredere destul de mare din partea cetățenilor [12].

Pentru a afla opinia primarilor asupra reformei teritorial-administrative, s-a realizat un sondaj pe un eșantion din 105 primari, reprezentanți din toate regiunile Republicii Moldova.

La întrebarea *”dacă Republica Moldova are o structură administrativă teritorială eficientă”*, doar 23,8% din respondenți au afirmat categoric, sau mai degrabă, este eficientă, pe când majoritatea 75,2% din primari consideră că nu este eficientă și, respectiv, se prezumă că doresc schimbarea structurii actuale administrativ-teritoriale.

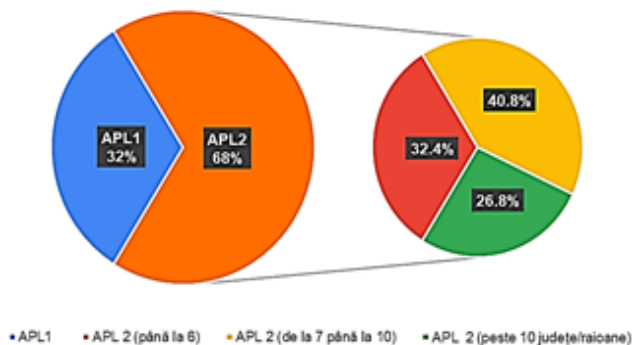
Republica Moldova are o structură administrativă teritorială eficientă?



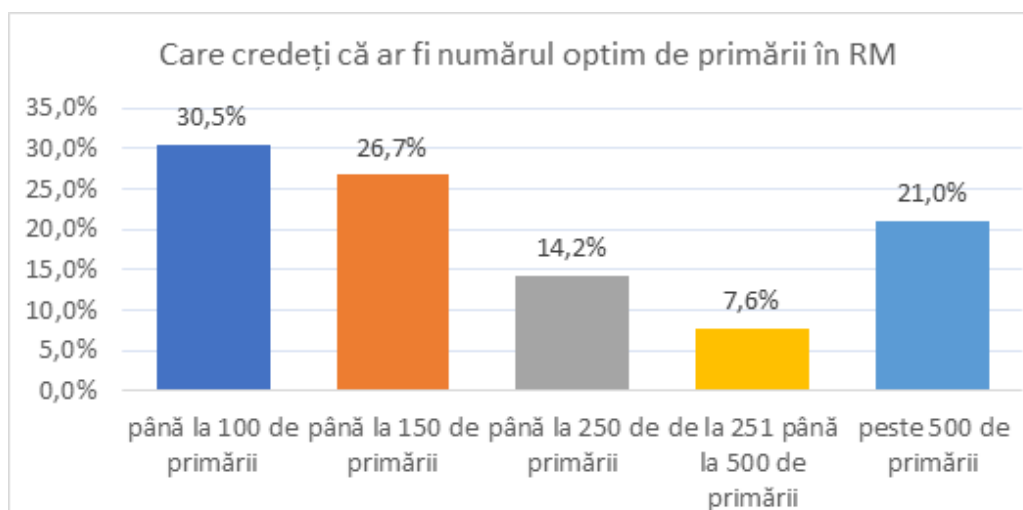
Fiindu-le pusă întrebarea *”care din opțiunile prezentate este cea mai optimă pentru nivelul II de administrație în Republica Moldova”*, 32,4 % din respondenți au preferat lichidarea nivelului II. Dintre cei care preferă sistemul APL cu 2 nivele, 32,4 % consideră că nivelul 2 trebuie organizat pe baza actualelor regiuni de dezvoltare (Nord, Sud, Centru, Chișinău, UTA, Transnistria), iar 40,8% - până la 10 județe/raioane, pe când 26,8% pledează pentru păstrarea raioanelor actuale.

Aceste răspunsuri mai puțin corelează cu răspunsurile la întrebarea *”care este numărul optim de locuitori pentru crearea unei administrații publice de nivelul II”*, la care aproape 64% din respondenți au optat pe un număr de până la 100.000 locuitori și doar 4% consideră că

Care din opțiunile de mai jos este, după părerea Dvs., cea mai optimă pentru nivelul 2 de administrație publică a RM



administrația de nivel 2 urmează să întrunească peste 500 000 locuitori, adică mai apropiat numărului populației pentru actualele regiuni de dezvoltare. Totodată la întrebarea *”care este numărul optim de locuitori pentru crearea unei administrații publice locale de nivelul I”*, 24,8% din respondenți sunt de acord cu norma legală actuală de minimum 1500 locuitori, pe când 35,2% pledează pentru UAT cu minimum 3000 de locuitori, iar 26,7% - peste 5000 de locuitori. Astfel, peste 60% din primari pledează pentru o consolidare a UAT-urilor destul de mare. Fiind întrebați despre *”numărul optim de primării”*, majoritatea s-au pronunțat pentru reducerea considerabilă a numărului acestora.



Fiindu-le pusă întrebarea "dacă în cazul unei reforme, pe care principii ar trebui efectuată amalgamarea (comasarea) administrațiilor publice de nivel I", 50,5 % consideră că în egală măsură pe principii voluntare și normative, 36% –pe principii normative, iar 13,5 % - pe principii voluntare. Rezultatele obținute arată că un număr destul de mare consideră că o astfel de reformă urmează a fi implementată mai mult forțat (prin acte normative), presupunând că principiul voluntar nu va conduce la consolidarea considerabilă a APL.

La întrebarea "dacă consideră că competențele/atribuțiile APL I ar trebui să fie simetrice, asimetrice", respondenții au preferat distribuirea competențelor pe principii simetrice - 52,4 %, și 34,3 % au selectat distribuirea asimetrică a competențelor. Totodată majoritatea primarilor consideră că competențele neobligatorii trebuie îndeplinite de către ambele niveluri APL (78,1%), doar 17,1 % au selectat APL de nivel I și 4,8 % - APL de nivel II. Este de înțeles logica majorității cetățenilor întrebați (78,1 %) care consideră că în cazul unei descentralizări asimetrice urmează de păstrat ambele nivele, deoarece nu este o claritate care competențe și cui urmează să fie repartizate.

Fiind întrebați "care sunt impedimentele principale pentru demararea unei reforme administrativ teritoriale în Republica Moldova", respondenții au răspuns în felul următor: 59,0% - lipsa unor specialiști care ar putea implementa reforma, 55,2 % - lipsa unei voințe politice a partidelor de la guvernare, 38,1 % - împotrivirea președinților de raioane, 35,2% - lipsa unei viziuni/strategii/politici publice, 27,6 % - împotrivirea primarilor, 15,2% - împotrivirea opoziției politice. Procentajul răspunsurilor arată că cetățenii Republicii Moldova califică toate cele enumerate mai sus ca fiind impedimente serioase pentru demararea unei astfel de reforme, însă cele mai serioase, în viziunea cetățenilor, rămâne a fi lipsa specialiștilor și lipsa voinței partidelor de guvernământ.

Fiindu-le pusă întrebarea "când ar trebui demarată reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova", 45,7 % din respondenți preferă odată cu alegerile din 2023, 42,9 % - începând cu alegerile din 2027 și 11,4 % - niciodată. Răspunsurile primite arată că majoritatea considerabilă doresc reformarea administrației publice locale, considerând perioada de implementarea acestei reforme în cel mult patru ani.

Concluzii

Reforma APL este un subiect sensibil și tratat cu mare atenție în documentele programatice ale partidelor politice. Există o discrepanță între viziunea partidelor de orientare pro-europeană, care, de regulă, sunt pentru implementarea unei reforme profunde a APL, și poziția partidelor de orientare pro-estică, care susțin menținerea actualului sistem de administrație publică locală.

Conform sondajului realizat majoritatea primarilor doresc schimbarea structurii-administrativ teritoriale. Aproape o treime din primari consideră oportună trecerea la un sistem cu un singur nivel de guvernare APL. Peste 60% din respondenți consideră că numărul primăriilor trebuie redus de 4-5 ori, iar norma legală pentru crearea unei UAT trebuie modificată în cel puțin 3000 locuitori. Majoritatea covârșitoare a primarilor pledează pentru păstrarea principiului simetric la distribuirea competențelor între primării.

BIBLIOGRAFIE

1. [1] Dispoziția Guvernului Republicii Moldova pentru instituirea Grupului de lucru privind reforma administrației publice centrale și locale Nr. 123 din 28.07.2020, publicat : 31-07-2020 în Monitorul Oficial Nr. 194-197 art. 676
2. [4] Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiun al Guvernului pentru anii 2021-2022 nr. Nr. 235 din 13-10-2021 Publicat : 05-11-2021 în Monitorul Oficial Nr. 266-272 art. 541
3. [6] Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului nr. 28 din 16-02-2023, Publicat : 17-02-2023 în Monitorul Oficial Nr. 49-52 art. 86 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135607&lang=ro
4. [7] Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, nr. Nr. 126 din 15-03-2023, Publicat : 18-04-2023 în Monitorul Oficial Nr. 130-133 art. 285
5. [8] Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr. 352 din 07-06-2023, Publicat : 14-07-2023 în Monitorul Oficial Nr. 240-245 art. 599
6. [2] Programul politic al partidului politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” Aprobat în cadrul celui de-al XVII-lea Congres din 18 decembrie 2021, publicat <https://socialistii.md/program-psrm>
7. [3] programul partidului politic „Partidul Acțiune și Solidaritate” (PAS), publicat <https://unpaspentru.md/wp-content/uploads/2020/08/Program-PAS.pdf>
8. [9] Programul politic al partidului ”Coaliția pentru unitate și bunăstare”, adoptat la Congresul de constituire din 5 noiembrie, 2022 – Chișinău https://coalitiacub.md/wp-content/uploads/2022/11/A_ProgramulCUB.pdf
9. [11] Programul Partidului Politic „Partidul Dezvoltării și Consolidării Moldovei” aprobat la Congresul nr. 1 al Partidului Politic „Partidul Dezvoltării și Consolidării Moldovei” din 14 aprilie 2021 <https://pdcn.md/ro/program>
10. [5] Cotidianul Național Independent „Moldova Suverană”, articolul ”Natalia Gav-

- rilita: reforma administrativ-teritorială nu este o prioritate acum”, data 19.11..2021 https://moldova-suverana.md/article/natalia-gavrilita-reforma-administrativ-teritoriala-nu-este-o-prioritate-acum_40436
11. [10] Studiul ”Municipalizarea: calea spre modernizarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea”, realizat în cadrul proiectului ”Evaluarea Statutului Democrației Locale în Moldova” cu sprijinul NED (National Endowment for Democracy) din SUA, Chișinău, 2022. https://www.calm.md/wp-content/uploads/2022/09/Studiu-municipalizare_modificat_print.pdf
 12. [12] Barometrul de Opinie Publică, Ediția Barometrului Opiniei Publice din octombrie – noiembrie 2022, realizat de Centrul de Studii Sociale și Marketing „CBS-Research” în parteneriat cu Fundația „Friedrich Ebert” din Moldova în octombrie - noiembrie 2022, Pagina 45, <https://ipp.md/wp-content/uploads/2022/12/Sondajul-BOP-noiembrie-2022.pdf>

“

*Învățat e omul care nu termină
niciodată de învățat*

Lucian Blaga

”

ATELIERUL III
FORMAREA ȘI DEZVOLTAREA
PROFESIONALĂ A
RESURSELOR UMANE: BUNE
PRACTICI ȘI TENDINȚE NOI

DEZVOLTAREA RESURSELOR UMANE: RELAȚIA DINTRE INVESTIȚIA ÎN EDUCAȚIE ȘI CREȘTEREA ECONOMICĂ A UNEI ȚĂRI

HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT: THE RELATIONSHIP BETWEEN INVESTMENT IN EDUCATION AND ECONOMIC GROWTH OF A COUNTRY

*Prof. Univ. Dr. Laura DIACONU (MAXIM),
Facultatea de Economie și Administrarea Afacerilor,
Universitatea Al. I. Cuza din Iași, România*

*Prof. Univ. Dr. Cristian C. POPESCU,
Facultatea de Economie și Administrarea Afacerilor,
Universitatea Al. I. Cuza din Iași, România*

SUMMARY

This article starts from the idea that, although human capital has a very important role in the process of economic development, not every accumulation of this factor, by increasing the level and quality of education, generates economic growth. Based on qualitative analysis, we will try to demonstrate that, in the case of Romania, the problem of financing education must be rethought according to the correlations between the stage of development and the need of labor force. We will show that, no matter how much Romanian tertiary education is financed, the expected economic effects will not be achieved as long as there is no qualitative revolution at the primary and secondary level.

Keywords: *human capital, education, public policies.*

Introducere

Conturarea teoriilor capitalului uman ca perspectivă distinctă de abordare a fenomenului creșterii economice a deschis noi orizonturi de înțelegere a mecanismelor prin care țările ce au acordat o importanță sporită educației și sănătății populației au reușit să parcurgă mai rapid stadiile intermediare ale dezvoltării. Există numeroase controverse în ceea ce privește legătura dintre educație și creștere economică, mai ales în stabilirea întâietății cauzei și a determinării efectului. Se pot identifica două linii distincte și aparent conflictuale ce încearcă să aducă lumină în această dilemă.

Prima derivă din teoria clasică, în care factorii de producție tradiționali, munca, pământul și capitalul, prin combinarea lor, generează un output ce poate crește de la o perioadă la alta, dacă se folosesc la o scară din ce în ce mai mare. Investițiile în capital erau foarte importante în crearea de noi locuri de muncă iar creșterea productivității sau creșterea demografică puteau rezolva necesarul de forță suplimentară de muncă.

Rezultatul, așa cum ni-l descrie însuși părintele economiei ca știință, Adam Smith, ar fi o avuție din ce în ce mai ridicată, ceea ce stă la baza unei bunăstări materiale superioare.

"Cantitatea de muncă nu numai că se mărește în fiecare țară odată cu creșterea capitalului care o întrebuințează, dar, ca urmare a acestei creșteri, aceeași cantitate de muncă produce o mai mare cantitate de produse". (Smith, 1992, 184)

Ulterior, Smith demonstrează că, prin distribuirea produsului național, populația ar dispune de mai multe resurse materiale, pe care le alocă în principal satisfacerii nevoilor de consum, pentru sănătate și educație. Prin urmare, educația pare a fi o rezultată a procesului de creștere economică, fiind posibilă datorită obținerii unor venituri din ce în ce mai mari. Ideea a fost preluată de o serie de critici ai teoriilor capitalului uman și contextualizată în câteva situații în care țări ce au investit major în educație nu au obținut rate superioare de creștere economică ci, dimpotrivă, au stagnat sau au regresat. Spre exemplu, William Easterly, un critic vehement al politicilor de ajutorare a țărilor slab dezvoltate (AID politics), afirma într-un studiu recent că, cel puțin în cazul țărilor sărace, rețeta educației ca factor de creștere economică nu funcționează. Majoritatea statelor, afirma el, ce au investit consistent în sistemul educațional între 1960 și 2000, a cunoscut o diminuare a ratei de creștere economică, sugerând că efectul ar fi fost altul dacă resursele ar fi fost redirecționate către infrastructură. Un exemplu similar ar fi cel al țărilor din blocul comunist, inclusiv România, care, deși au alocat sume considerabile către educație și sănătate, nu au făcut decât să adâncească decalajul față de statele dezvoltate.

Credem că o nuanțare a analizei ar fi fost aici absolut necesară, corelațiile alese fiind neinspirate. Factorii determinanți ai evoluțiilor precare în aceste cazuri au fost cu totul alții, în sfera instabilității instituțiilor, a neparticipării la fluxurile internaționale și a absenței economiilor de piață, care să fie capabile să exploateze și să recompenseze avantajele unei educații superioare. Din punctul de vedere al indivizilor, nevoia de a acumula educație e în strânsă legătură cu recompensele superioare ce pot fi obținute prin fructificarea cunoștințelor dobândite. Or, și în cazul țărilor sărace, și al celor comuniste, aceste oportunități nu au existat. O condiție esențială ar fi fost libera circulație a factorilor de producție, în vederea identificării celei mai bune alocări, dar și existența unor capacități productive care să facă posibilă utilizarea acestora. Indivizii sunt orgolioși și, așa cum afirma Nietzsche (Nietzsche, 1999), dornici de recunoaștere din partea semenilor, recunoaștere ce le-ar aduce putere. De aceea, ei nu pot fi tratați nivelator. Ambiția, dorința de propășire, avariția, nu le sunt străine, așa cum bine reamărcă Keynes. De aceea, ei încearcă să identifice soluțiile optime pentru a-și atinge scopurile. Și dacă mediul de acțiune este în așa măsură construit încât să recompenseze valoarea, atunci resursele individuale vor fi canalizate spre acumularea de factori generatori de valoare. Și aici, considerăm noi, că educația ocupă o poziție importantă. În schimb, în cazul țărilor mai sus menționate, principiile de abordare diferă substanțial, ele trăgându-și seva din Marx care, din dorința sa de uniformizare, afirma că, *"spre a simplifica lucrurile, vom considera... orice fel de muncă direct ca forță de muncă simplă"* (Marx, 1960, 84). Prin urmare, indiferent de pregătire, muncile sunt egale, măsurate în timpi de muncă, și, în consecință, recompensele nu pot fi decât egale. Și atunci unde ar mai putea fi identificat stimulul pentru acumularea de cunoștințe superioare, pentru dezutilitatea unor ani suplimentari de studiu? Iată o parte din răspunsul pe care

l-ar putea primi Easterly, pentru a-și explica eșecul politicilor de educație din țările sărace (în marea lor majoritate marxiste, în perioada analizată) și din țările socialiste.

Fundamentarea teoretică a legăturii dintre educație, ca pilon al capitalului uman, și creșterea economică. Orice investiție în capitalul uman duce la creștere economică?

Date fiind tatonările specifice începutului de drum, vrem să scoatem în evidență intuițiile extraordinare ale lui Smith în ceea ce privește rolul educației formale și informale în creșterea productivității. Când acesta afirma că *"un lucrător neinstruit în această ocupație și necunoscând folosirea mașinilor întrebuințate ar putea face, cu toată hărnicia lui, abia un singur ac pe zi și fără îndoială nu ar putea face douăzeci"* (Smith, 1992, 7), făcea, în mod clar, referire la acel concept pe care, mai târziu, economiștii capitalului uman îl vor defini educație vocațională. Și, ca să ne lămurească pe deplin asupra fantasticei sale intuiții, autorul afirmă patru pagini mai încolo: *"în dezvoltarea societății, gândirea sau speculația intelectuală devine principala sau singura ocupație și profesie a unei anumite categorii de cetățeni și ...ea mărește istețimea și economisește timpul, ca și oricare altă ramură de activitate."* (Smith, 1992, 11) Iată o recunoaștere clară a rolului cunoștințelor superioare în inducerea creșterii și dezvoltării, de pe poziții cel puțin egale cu factorii tradiționali de producție. E o anticipare formidabilă a concluziilor modelului lui Romer, în care tehnologia creată de cei instruiți devine un factor endogen actului de producție, la fel ca munca sau capitalul.

Dacă tot vorbim de clasici și de sursa lor de inspirație pentru criticii teoriilor capitalului uman, nu putem să nu-l amintim pe Malthus, cu celebrul său *Eseu asupra principiului populației*. Interpretând strict cantitativ, sub aspect demografic, evoluția populației, el a legitimat drept implacabile legile naturii, considerând că soarta omenirii este pecetluită de evoluția mult mai rapidă a populației decât extinderea resurselor de supraviețuire. Deși nu au fost deloc puțini, malthusianiștii au trebuit să facă față, la rândul lor, unor critici extrem de dure ce pun sub semnul întrebării acuratețea rezultatelor lui Malthus. Cu toate că avea dreptate în ceea ce privește creșterea populației în vremea sa, reverendul Thomas Malthus nu a fost la fel de inspirat ca maestrul său, A. Smith, în a lua în considerare efectul educației asupra modificării modului de acțiune atât în societate cât și în actul de producție. Nu și-a dat seama, așa cum un contemporan al său, Condorcet, a făcut-o, că ratele fertilității sunt sub influența *"progresului rațiunii"* și nu a legilor naturale, că indivizii, pe măsură ce devin mai educați și mai prosperi material, își înfrânează instinctele de reproducere. Explicația stă, așa cum avea să ne arate Gary Becker cu peste un secol mai târziu, în calculul rațional al funcției de producție a familiei și în costurile de oportunitate.

Vorbeam mai sus de două direcții conflictuale de abordare a relației dintre educație și capital uman pe de o parte și creșterea economică pe de altă parte. Al doilea punct de vedere, conform căruia creșterea economică este influențată într-o măsură substanțială de acumularea de capital uman (ce se realizează prin creșterea nivelului de educație și a stocului de sănătate), este cel pe care ni-l însușim și noi și vine din direcția deschisă de Gary Becker, Paul Romer, Lucas, Krueger și alții. Munca acestor cercetători a fost înlesnită de o cercetare a lui Robert Solow și Trevor Swan care, analizând creșterea accentuată a productivității muncii de la începutul secolului XX, au constatat că, făcând abstracție de progresul tehnologic, nu pot găsi explicația a patru cincimi din aceasta. Prin urmare, au dedus ei, progresul tehnologic influențează substanțial creșterea outpu-

tului pe lucrător. Preluând ideea, J. Mincer, P. Romer, G. Becker, Th. Schultz, Krueger, Phelps și alții și-au aplecat atenția asupra rolului progresului tehnologic și a factorilor de care este determinat, constatând, spre deosebire de Solow, că el este un factor endogen actului de producție și că depinde foarte mult de capacitatea de învățare, de adaptare și de punere în practică a cunoștințelor dobândite de lucrători. Într-un articol pe care-l scria în 1961, Th. Schultz argumenta că indivizii pot investi în propria educație la fel cum întreprinderile investesc în capital, pentru a genera în viitor câștiguri suplimentare (Schultz, 1961). Aceste argumente, adăugate la conceptul de human capital lansat de Arthur Cecil Pigou în 1928 și preluat apoi de Mincer în 1958 și G. Becker în 1964 din perspectivă neoclasică, aveau să nască o nouă dispută în lumea economiștilor: *determină creșterea economică sporirea stocului de capital uman (și implicit a educației) sau invers?*

Răspunsul nu este simplu și nu poate fi unilateral. Chiar și Becker, ce e apreciat a fi cea mai cunoscută și autoritară personalitate în domeniu, consideră că există o varietate de modalități de a răspunde. Ce nu poate fi contestat, spune el, e că există o cauzalitate clară între cantitatea și calitatea educației pe care o primește un individ și productivitatea muncii sale, pe de o parte, și între politicile educaționale și ritmul de creștere economică pe de altă parte. După Becker, avalanșa cercetărilor și a argumentelor a curs din ambele direcții. Împăciuitor, în varianta din 2005 a unui studiu anual publicat de OCDE, *Education at a Glance*, se afirma că *”în practică, relația de cauzalitate operează în ambele direcții”*. Nici chiar măcar autorii teoriilor Human Capital nu contestă acest lucru, existând, într-o logică dependență, și o relație de determinare materială a volumului și calității educației în funcție de resursele disponibile.

În încercarea de a orienta discuția noastră înspre linia propusă, trebuie să menționăm că, din perspectiva teoriilor endogene ale creșterii, există două linii paralele de analiză ce abordează legătura dintre educație și creșterea economică. Conform lui Aghion et Howitt (Aghion, Howitt 1998), prima direcție are la bază contribuțiile lui Nelson și Phelps (1966) și dezvoltările ulterioare din perspectivă schumpeteriană. Creșterea economică se bazează pe stocul de capital uman care, la rândul său, influențează capacitatea de inovație. Țările care pot inova recuperează mult mai rapid decalajele de dezvoltare, datorită avantajelor competitive pe care și le dezvoltă. Este cazul tigriilor asiatici care au reușit ca în anii 80 și 90 să devină din importatori de tehnologie, exportatori, în condițiile în care au acordat, începând cu anii 70, o atenție sporită fințării educației, mai ales în învățământul vocațional tehnic. Și China parcurge în prezent aceleași etape, în condițiile în care, începând cu anii 80, și-a schimbat optica și atitudinea față de educație și rolul ei în inducerea ratelor de creștere economică.

A doua direcție este deschisă de dezvoltarea lui Lucas care, plecând de la ideile lui Gary Becker, afirmă că procesul de creștere economică este determinat de acumularea de capital uman și, prin urmare, diferențele între ratele de creștere apar datorită ritmurilor diferite în care țările își formează stocul de capital uman. Ca și în cazul capitalului tehnic, stocul de capital uman depinde atât de investițiile prezente, cât și de cele trecute. De aceea, atrage atenția Lucas, există situații în care investiții mari în educație nu dau efectul scontat, tocmai pentru că o insuficiență a alocării resurselor din trecut descurajează achiziția de abilități noi. Mai creează, spunem noi, și pericolul apariției unor discontinuități severe ale calității formatorilor, ceea ce se va răsfrânge în outputul

educațional atât calitativ, cât și cantitativ. Este și cazul României, în care lipsa finanțării corespunzătoare a educației în ultimii 20 de ani a determinat o selecție negativă la nivelul formatorilor, ceea ce a afectat în mod critic calitatea actului educațional, mai ales la nivel secundar. Scăderea calității absolvenților a condus la apariția dificultăților în găsirea unui loc de muncă, atestatele educaționale nemaifiind decât o condiție necesară dar nu și suficientă pentru deprinderea unui nivel corespunzător de cunoștințe și abilități. Dar nu este doar cazul României. SUA se confruntă cu aceeași problemă la nivelul învățământului public primar și secundar. Slaba finanțare a acestor sectoare ale educației din perioada anilor 70-80 și salariile scăzute ale profesorilor au împiedicat atragerea sau menținerea în sistem a celor mai bine pregătiți. Astfel, calitatea actului didactic a scăzut foarte mult, creând acea discontinuitate despre care vorbea Lucas. Însă, dacă în cazul SUA există o alternativă solidă prin existența unui sistem privat de învățământ de foarte bună calitate, în România aceasta opțiune nu există. De aceea, dorința de a acumula un număr cât mai mare de ani de școală este în scădere. Conform statisticilor oficiale (INSSE, 2005), constatăm că doar 53,2% dintre elevii ce se înscriu în ciclurile primare și gimnaziale vor urma și un nivel superior de pregătire. Dacă analizăm câți dintre tinerii ce au împlinit vârsta de 22 de ani au absolvit liceul, descoperim o medie de 66,5%, mai mică cu 11 procente față de media europeană (77,3%). În anul 2006, raportat la o populație școlară (enrolled population) de 4,34 milioane, au existat doar 185.255 absolvenți de liceu, la care se adăugau 150.187 de absolvenți de școli profesionale (vocational schools), ceea ce înseamnă un procent de 7,71%, mult sub media europeană ce depășea 10%. Nici în ceea ce privește procesul de pregătire continuă nu putem spune că există vreun termen de comparație cu ceea ce ne-am dori să fie, doar 1,6% dintre adulții români urmând cursuri de perfecționare profesională, în timp ce ținta europeană este de 12,5% (INSSE, 2005). Dacă încercăm să poziționăm România în context mondial, după un indice mai complex, cum ar fi cel al ratei combinate de școlarizare, anul 2007 ne găsea pe poziția 68, în vecinătatea unor țări precum Africa de Sud sau Egipt.

Deși credem că și această direcție de analiză este importantă pentru a identifica ce cauze stau la baza lipsei de performanță a absolvenților sistemului educațional din România, ne vom orienta atenția asupra unei alte probleme. Se vorbește la ora actuală despre necesitatea unei reforme la nivelul procesului educațional românesc. Subscriem unui astfel de trend, conștienți fiind că, dacă se continuă în acest mod, oferta de muncă bine pregătită se va îngusta drastic, diminuând șansele viitoare de creștere economică. Se studiază din ce în ce mai mult despre cât de importante sunt efectele educației asupra capacității de inovare. Am văzut mai sus că, pe linia de analiză deschisă de Nelson și Phelps s-au înscris nenumărați cercetători care au demonstrat cât de definitorie este capacitatea de inovare pentru o țară și ce beneficii extraordinare sunt aduse de inovatorii actului economic. Însă, credem noi, ar trebui să gândim ca economiști, în costuri de oportunitate, și nu să cădem pradă unor dorințe și ambiții frumoase, dar puțin probabil a fi realizate.

Vrem să subliniem un aspect extrem de important ce trebuie avut în vedere în stabilirea politicilor educaționale: nu orice acumulare de capital uman, prin sporirea nivelului și calității educației, generează creștere economică. Nu suntem primii ce afirmă acest lucru, existând un număr mare de studii cantitative care demonstrează ipoteza. Într-un articol publicat în 1998, R. Judson observa că modul

în care sunt alocate resursele între învățământul primar, cel secundar și cel terțiar este chiar mai important, pentru procesul de creștere economică, decât dimensiunea acestor resurse (Judson, 1998). Am pomenit în introducere despre țări care, în ciuda unor eforturi mari pentru îmbunătățirea nivelului educației, nu au obținut efectul scontat în ritmul de creștere. E un semnal de atenționare, ce trebuie analizat înainte de a lua decizii de restructurare a sistemului de învățământ românesc.

În mare, putem spune că istoria recentă ne oferă două exemple alternative. Primul este cel al Asiei de sud-est care, asemenea Germaniei și SUA în secolul XIX, a dezvoltat un sistem de educație de masă la nivel primar și secundar. Singapore și Coreea de Sud, spre exemplu, au inițiat în anii 70 programe susținute de alfabetizare. În două studii realizate de Lee și Lall (2001), aceștia au arătat că, înainte de a acorda atenție educației secundare și terțiare, cele două state au insistat asupra nivelului primar, până când rata de alfabetizare a ajuns la 100%, creându-se astfel o bază solidă de selecție pentru ciclurile superioare. Ulterior, după atingerea unui nivel mai ridicat de dezvoltare și parcurgerea unor etape de industrializare puternică, cele două state și-au reorientat resursele educaționale către nivelul terțiar.

Al doilea exemplu, ce vine din direcție opusă, este cel al Indiei. Neglijând nivelul primar și gimnazial, această țară a investit selectiv în centre universitare puternice, ce oferă mediului academic și de cercetare specialiști de elită. Studiind problema, Self și Grabowski (2004) au descoperit că, spre deosebire de Asia de Sudest, rata de alfabetizare din India e mult mai scăzută, de circa 60%. Cu toate acestea, care este secretul succesului Indiei din anii 90? Răspunsul ar putea fi găsit în populația numeroasă, care poate genera o concurență acerbă pentru accesul în formele superioare de învățământ. Numărul de concurenți pentru un loc în universități trece adeseori de 200, mai ales în domeniile informatice și înalt tehnologice. Inițial, India nu a avut capacitatea de a folosi această forță de muncă înalt pregătită, foarte mulți dintre absolvenți alegând apoi calea emigrației, mai ales înspre SUA. Norocul Indiei, din acest punct de vedere, a fost, așa cum afirma Thomas Friedman în *World is Flat*, în criza dotcom, care a făcut accesibilă tehnologia informațională pentru țările în curs de dezvoltare și a întors în țările de origine, în special în India, o mare parte dintre specialiști, aceștia fiind încurajați să-și dezvolte propriile afaceri. Așadar, o anumită situație conjuncturală a creat o oportunitate pentru India. Se poate vorbi chiar de noroc. Or strategiile de dezvoltare economică nu pot fi lăsate în grija Fortunei.

Sianesi și Van Reenen (2000) observau că, de obicei, țările care și-au direcționat inefficient resursele educaționale nu vor beneficia de efecte pozitive, ba dimpotrivă. În schimb, dacă țările în curs de dezvoltare adoptă o strategie de întărire a bazei educaționale, atunci pot obține creșteri medii de 2% în PNB la fiecare procent suplimentar de populație atras în procesul de educație. Ce este mai interesant, din ceea ce au descoperit ei, este că această medie este compusă din rezultate foarte diferite pe cicluri de învățământ. Astfel, o creștere de 1% a înscrierilor la gimnaziu generează o sporire de 2,5-3% a PNB-ului pe cap de locuitor. Trebuie remarcat, pentru a înțelege cât de utilă este corecta direcționare a resurselor spre diversele cicluri de învățământ, ca în cazul țărilor membre OCDE, în marea lor majoritate dezvoltate sau emergente, efectul este mult redus, de până la 1,5% creștere a PNB/loc.

Cu alte cuvinte, țările în curs de dezvoltare vor obține un avantaj substanțial mai mare dacă își vor îndrepta atenția înspre nivelul primar și secundar de educație, acolo unde se însușesc abilitățile de bază, cu caracter general. De ce se întâmplă așa? Sunt cel puțin două răspunsuri posibile. În primul rând, țările mai puțin dezvoltate au o rată redusă de înglobare a tehnologiei în actul de producție și, ca atare, ele vor trebui să se bazeze pe imitarea de tehnologie. Tehnologiile pe care le folosesc sunt, de obicei, de generația a doua iar ramurile locomotivă ale economiei sunt cele mediu tehnologice. Din experiența țărilor actual dezvoltate se pot învăța foarte multe. Economii precum cele ale Coreei de Sud, Singapore au evoluat spectaculos în anii 70 și 80 prin imitarea tehnologică, prin introducerea în actul de producție a unor produse mai puțin revoluționare sub aspectul tehnologiei, dar tocmai de aceea mai ieftine și mai competitive sub aspectul prețului. Același lucru l-a făcut și Japonia, în perioada ante și interbelică, preluând tehnologii occidentale din domeniul metalurgic, naval sau al construcțiilor de mașini, reușind astfel să își dezvolte aceste ramuri cu un efort minim de capital și cu o calitate medie a lucrătorilor. Ulterior, s-a declanșat acel fenomen de antrenare, în care cunoașterea a devenit prioritară, fiind primul pas către inovare. Mai mult, tehnologiile de generația a doua, deși nu sunt cele mai performante, au un mare atu: raportul preț/calitate foarte bun. Ele pot fi achiziționate rapid și ieftin, de la țările dezvoltate, cunoscut fiind faptul că acestea investesc mult în inovare, având o rată a înlocuirii tehnologice mult mai rapidă. De acest fenomen, spre exemplu, a beneficiat și România în anii 70, atunci când țările industrializate au trecut la o modificare structurală a industriilor, debarasându-se de ramurile energofage, precum cea metalurgică, cea chimică, cea constructoare de mașini-utilaje. Așa au fost cumpărate tehnologiile pentru Dacia Pitești, pentru combinatele metalurgice de la Galați și Reșița, pentru numeroasele combinate chimice etc. Au fost folosiți lucrătorii autohtoni ce au fost instruiți de către specialiștii străini pentru execuția operațiunilor strict necesare, imitative, și tocmai de aceea rapid asimilabile. Ulterior, după ce simpla imitare nu a mai fost îndeajuns, s-au dezvoltat specializări noi la nivelul universităților tehnice, crearea de specialiști devenind prioritară. Din păcate pentru România, lipsa investițiilor în capital și cercetare au întrerupt un proces ce părea a fi promițător pentru evoluția tehnologică și economică a țării.

În fapt, un argument în favoarea imitației tehnologice poate fi căutat și din perspectiva funcției de producție. Teoria neoclasică ne învață că orice proces productiv parcurge o primă fază a randamentelor crescătoare, când inputuri mici generează outputuri multiplicat. Dacă punem această legitate în corelație cu restricția bugetară, de obicei foarte presantă în cazul țărilor mai puțin dezvoltate, ajungem la o soluție care, deși nu este cea mai performantă pe termen lung, poate fi un bun început pentru procesul de creștere economică. Restricția bugetară ar impune raționalizarea costurilor. Din punctul de vedere al analizei noastre, aceasta se răsfrânge și asupra costurilor de pregătire. Prin urmare, este nevoie de optimizare, prin folosirea unor factori de producție mai puțin costisitori pentru obținerea celui mai mare output posibil. Ca să ne exprimăm mai clar, în funcția neoclasică de producție există două soluții alternative pentru determinarea optimului. În cazul celor ce dispun de resurse suficiente și care au posibilitatea să fructifice orice cantitate de output, așa cum este cazul țărilor dezvoltate cu piețe extinse și o bună integrare în comerțul mondial, dispare restricția de minimizare a bugetului și se impu-

ne condiția de maximizare a outputului. Așa încât, vor fi folosiți cei mai buni factori de producție, cu cea mai mare productivitate, care nu sunt însă și ieftini. Problema costului final pe unitatea de produs se va rezolva, oricum, în bună parte, prin atingerea unor economii de scară. Însă, în cazul țărilor ce nu dispun de resurse din abundență, prioritară devine problema minimizării costurilor. Cine nu și-ar dori să folosească cel mai bun capital fizic, respectiv cele mai performante mașini și utilaje, cu productivități foarte ridicate? Numai că acestea, incluzând multă inovație, sunt și foarte scumpe. La fel și în cazul lucrătorilor. Cei ce posedă o pregătire ridicată sunt mai scumpi, datorită investițiilor făcute în educația lor. Prin urmare, ca să exemplificăm, un autovehicul de nivel tehnologic mediu poate fi realizat și în hale robotizate, supravegheate de ingineri înalt pregătiți, așa cum se întâmplă la fabrica Douai-Franța a companiei Renault, dar și manual, cu lucrători mediu pregătiți, așa cum se întâmplă la Uzina Dacia a companiei Renault, la Pitești. Diferența stă în volumul investițiilor. Și, bineînțeles, în capacitatea de inovare. Inginerii francezi, buni cunoscători ai întregului proces de producție, vor fi capabili să inoveze și să îmbunătățească produsul. Lucrătorii de la Dacia, ce sunt specializați doar pe una sau două operațiuni de rutină, nu vor avea această capacitate. Însă, așa cum învățăm încă de la prima lecție de economie, orice alegere stă sub semnul unui sacrificiu de oportunitate.

În al doilea rând, așa cum rezultă din cercetările lui Nelson și Phelps (1966), țările mai îndepărtate de frontiera tehnologică vor fi capabile să avanseze mai rapid decât țările dezvoltate. Nu oricum, bineînțeles, ci cu ajutorul tehnologiei. Vandebussche, Aghion și Meghir (2004) pomeneau, într-un studiu recent, că progresul tehnologic este rezultatul îmbinării inovației cu imitația. Este foarte adevărat și, corelând cu ceea ce afirmam Nelson și Phelps, putem spune că proporțiile îmbinării diferă în funcție de stadiul de dezvoltare. Pentru stadii reduse, mai multă imitație, datorită costurilor mai reduse, iar pentru stadii avansate mai multă inovație, datorită productivității mai ridicate și a creșterii competitivității. O țară în curs de dezvoltare poate obține rate ridicate de creștere chiar dacă nu creează tehnologie, capacitatea de absorbție a piețelor interne surmontând acest neajuns. Nevoia în creștere de bunuri și servicii, oportunitățile mari de investiții, crearea permanentă de noi locuri de muncă, costurile reduse, toate acestea sunt suficient de potențatoare pentru o economie încă în formare, astfel încât să existe îndeajuns de multe pârgii de creștere economică. Prin urmare, de ce s-ar strădui o țară în curs de dezvoltare să investească în formarea unor specialiști înalt pregătiți, în condițiile în care nu-i poate folosi și, mai mult, ar trebui să sacrifice alte direcții de investiții, precum cele în infrastructură? Pentru a se vedea cât de costisitoare este pregătirea terțiară, cităm un studiu OCDE care arată că, în medie, se cheltuiesc circa 12208\$/an pentru un cursant de învățământ superior, în timp ce pentru cei din învățământul secundar se cheltuiesc doar 6939\$ (OECD, 2004). Argumentul pe care-l furnizează tot cei doi autori citați mai sus, Nelson și Phelps, conform căruia educația favorizează adoptarea de tehnologii noi prin creșterea capacității de inovare este valabilă, cel mai adesea, pentru economiile închise, considerăm noi. De ce? Trebuie să ținem cont că trăim într-o economie deschisă, în care mobilitatea factorilor de producție este foarte ridicată. De aceea, apare pericolul ca indivizii foarte bine pregătiți să migreze în căutarea unei recompense mai bune a contribuției la actul producției. Lucrul acesta, de altfel, s-a întâmplat în India, la fel ca în toate celelalte state în curs de dezvoltare. Spre exemplu, peste

jumătate din doctorii în științe de origine indiană activează în afara țării. Și în România, în ultimii 20 de ani, rata de emigrație în rândul celor cu studii superioare a fost foarte ridicată. Este un lucru extraordinar pentru productivitate ca lucrătorii să posede abilități și cunoștințe superioare. Ele pot fi puse în valoare în combinație cu investiții din ce în ce mai mari în capital, astfel încât să existe un raport optim cunoștințe/tehnologie. Altfel, doar cu ajutorul cunoștințelor, este ca și cum l-ai pune la întrecere pe cel mai bun pilot de curse, pe o mașină veche de 20 de ani și neperformantă, alături de un șofer obișnuit, dar pe un BMW de ultimă generație. Crede cineva că pilotul va avea câștig de cauză? Noi nu! Toate abilitățile lui nu vor putea fi fructificate, atât timp cât nu are la dispoziție toată tehnologia care să le scoată în valoare. Așa cum pilotul ar fi nemulțumit de rezultate și, implicit de recompense, și ar căuta un alt sponsor care să-i dea mașina potrivită, la fel și lucrătorul înalt specializat va porni în căutarea unei firme care să-i dea posibilitatea să-și vândă ceea ce dispune, adică abilitățile, deprinderile și cunoștințele, sau într-un cuvânt capitalul uman, pe un preț corect. Cum un astfel de angajator nu va fi găsit într-o țară slab sau mediu dezvoltată, ce nu are capacități de a investi în tehnologie superioară adecvată, indivizii vor migra înspre economii mai dezvoltate. Dacă ar fi să rămânem în nota exemplului nostru comparativ, iată de ce o firmă obișnuită, cu mașini obișnuite, nu are nevoie de piloți de formula 1. Ei ar fi mult prea costisitori în raport cu rezultatele pe care, cu mașinile pe care le au la dispoziție, le-ar putea obține. Pregătirea lor, menținerea în formă, recompensarea, ar fi eforturi extrem de costisitoare în condițiile în care ei nu ar putea returna nimic din aceste costuri prin concursuri și premii câștigate. La fel și cu specialiștii. De ce ar investi o țară ce nu-și poate permite să dezvolte industrie aerospațială în crearea de specializări universitare în acest domeniu? De ce ar trebui cheltuiți bani pentru cercetare în nano-fizică, atât timp cât roadele cercetării nu ar putea fi fructificate la nivel industrial? Pentru a nu fi greșit înțeleși, vrem să subliniem: există numeroase avantaje ale cercetării, ale investițiilor în pregătirea specialiștilor. Chiar noi am scos în evidență acest lucru în studii anterioare. Numai că, în contextul unor resurse extrem de limitate, trebuie făcut un calcul de optimizare între inputuri și outputuri, între costuri și rezultate. Și, în condițiile în care posibilitățile de finanțare sunt reduse, ca și în cazul economiei românești, atunci calea cea mai scurtă și mai bună de eficientizare a procesului educațional, privit prin prisma efectelor economice, ar fi de a direcționa atenția dar și finanțarea, prioritar, către nivelul adecvat stadiului actual de dezvoltare, cerințelor economiei interne și a atingerii ținutelor propuse pe termen scurt și mediu.

Revenind, putem să concluzionăm că este mult mai puțin costisitor și mai avantajos economic pentru o țară în curs de dezvoltare să imite tehnologie, acest proces aducând două avantaje majore: unul de timp, fiind reduse perioadele de acumulare tehnologică, destul de îndelungate și relativ impredictibile sub aspectul rezultatelor, permițându-se astfel parcurgerea mai rapidă a unor etape de dezvoltare. Iar al doilea avantaj ține de costuri, imitația fiind mult mai ieftină decât inovația în sine, deoarece nu necesită investiții majore în centre de cercetare și în specialiști. Iar în ceea ce privește specialiștii, este lucru știut că, pentru imitație, nevoia de cunoștințe și abilități este mult mai redusă, deci mai ieftină.

Concluzii

Procesul de decizie în ceea ce privește calea optimă de restructurare a sistemului

educațional este dificil. Cu toate acestea, trebuie gândit logic și pragmatic. Care este stadiul actual de dezvoltare? Este cel de țară în curs de dezvoltare. Care este distanța ce mai trebuie parcursă până la stadiul de țară dezvoltată? Într-un ritm mediu de creștere de 4-5%, ne-ar mai trebui încă aproximativ 15-20 de ani. Este o perioadă egală cu cea în care indivizii ce acced acum la sistemul primar de învățământ vor ajunge la maturitatea lor profesională, ca specialiști mediu sau înalt pregătiți. Toți ceilalți, și mai ales cei ce sunt acum în fazele secundare ale educației, nu își vor găsi o utilizare adecvată în actul de producție în următorii 10 ani, atât timp cât vor accede în învățământul terțiar, așa cum am demonstrat mai sus. Ce e de făcut? Soluțiile ar converge înspre descurajarea accesului la nivelul terțiar și întărirea calității în cel secundar. Celor care vor spune ca astfel se va produce o ruptură în continuitatea procesului de învățământ, le spunem că nu este deloc așa. Diminuarea finanțării publice la nivel terțiar ar conduce la o selecție mai riguroasă în învățământul universitar și ar putea îmbunătăți calitatea absolvenților, chiar dacă vor fi mai puțini. Și cum din rândul acestora se vor ridica și viitorii formatori, putem spune că, deși baza de selecție se va diminua cantitativ, va crește cu siguranță sub aspectul valorii. Astfel, va fi posibil ca nivelul actual de cunoștințe și deprinderi să fie transmis în viitor prin intermediul formatorilor. Apare aici condiția ca aceștia să fie menținuți în sistem, ceea ce se poate realiza printr-o recompensare pe măsura valorii lor. Lucru posibil, în contextul în care numărul lor nu ar fi foarte mare. Prin urmare, problema calității și continuității la nivel terțiar fiind asigurată, toată atenția se poate îndrepta spre nivelurile inferioare. Finanțarea pe elev ar trebui să crească, pe de o parte din resursele redirecționate dinspre învățământul superior, iar pe de altă parte prin restructurarea învățământului secundar. Probabil că cel mai potrivit ar fi introducerea concurenței între unitățile de învățământ într-un sistem asemănător celui descris de adepții școlii de la Chicago, bazat pe vouchere. S-ar produce, astfel, o selecție la care ar participa nu doar statul, prin intermediul instituțiilor abilitate, ci chiar copiii și părinții, ce vor trebui să ia o decizie rațională de alocare a resurselor disponibile într-un cadru competitiv. Responsabilizarea tuturor celor implicați ar conduce, fără îndoială, la o creștere a calității programelor școlare, la o adaptare a lor la cerințele economiei, dar și la o selecție mai drastică a formatorilor, fie ei indivizi sau instituții de învățământ, indiferent de forma de organizare, publică sau privată.

BIBLIOGRAFIE

1. Aghion P., Howitt P., *Endogenous Growth Theory*, Ed. MIT Press, London, 1998
2. Becker Gary, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education.*, Chicago, University of Chicago Press, 1964
3. Easterly Williams, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge, 2001
4. Judson R., *Economic Growth and Investment in Education: How Allocation Matters*, *Journal of Economic Growth*, no 3, 1998, p. 337-360
5. Lall, S., „Harnessing Technology for Human Development”, QEH Working Paper 44, Queen Elizabeth House Working Paper Series, Oxford University, 2001
6. Lee, Jong-Wha, „Education for Technology Readiness: Prospects for Developing Countries”, *Journal of Human Development*, vol. 2, No. 1, 2001

7. Mincer Jacob, "Investment in Human Capital and Personal Income Distribution", in *The Journal of Political Economy*, 1958
8. Nelson, R., Phelps, E., „Investment in Humans, Technological diffusion and Economic Growth”, *American Economic Review Proceedings*, vol. LVI, 1966, p. 69-75
9. Nietzsche Fr., *Voința de putere: încercare de transmutare a tuturor valorilor (fragmente postume)*, traducere de Claudiu Băciu, Oradea, Editura Aion, 1999
10. OECD, *Completing the foundation for Lifelong Learning*, Studien Verlag, Paris, 2004
11. Popescu CC., Pohoată I. (coord), *Capital uman, capital social și creștere economică*, Editura UAIC, Iași, 2007
12. Schultz, Th., "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, 1961
13. Self S., Grabowski R., "Does education at all levels cause growth? India, a case study", *Economics of Education Review*, vol. 23, p. 47-55, 2004
14. Sianesi, B., Van Reenen, J., „The Returns to Education: A Review of Macro-Economic Literature”, *Centre for the Economics and Education*, LSE, 2000
15. Vandenbussche, J., Aghion, Ph., Meghir, C., „Growth, distance to frontier and composition of human capital”, *Journal of Economic Growth*, 2004

INSTRUIRI ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI – BUNE PRACTICI ȘI LECȚII ÎNVĂȚATE

TRAININGS IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS – GOOD PRACTICES AND LEARNED LESSONS

*Lidia CARCHILAN,
cadru de cercetare,*

*Fundația Max Planck pentru Pace Internațională
și Stat de Drept, Heidelberg, Germania*

SUMMARY

Human Rights Training is an expression that is widely used by national and international organizations in the last decades. There have been studies conducted into this type of training to identify the most suitable tools and establish good practices of transferring knowledge that would promote and protect human rights. However, human rights training differs from any other form of training, as it has certain particularities that are not present in other types of trainings. This brief article aims to explore those specificities and draw conclusions from implementing human rights trainings in practice with judges, lawyers, prosecutors, and police officers.

Keywords: *trainings, good practices, human rights, workshops, teaching practices, continuous training, training actors in the justice sector.*

Formarea continuă este o formă de educare diferită de alte forme de învățare. În primul rând, grupul țintă sunt specialiștii licențiați într-un domeniu sau altul, dețin experiență de studii și muncă, sunt de cele mai multe ori vizați direct de subiectul cursului sau a instruirii, iar poziția de ierarhie dintre formator și participant este puțin mai accentuată. Toate acestea, pun formarea continuă într-o situație aparte care necesită adaptarea instrumentelor de cercetare, a planului de studiu și a livrării instruirii propriu-zise. Pe lângă particularitățile enumerate mai sus, instruirea în domeniul drepturilor omului prezintă unele caracteristici specifice acestui tip de instruire și necesită croirea formării cu luarea în calcul a unor factori ce pot afecta realizarea obiectivelor propuse.

Odată cu adoptarea Declarației Universale pentru Drepturile Omului [1], instruirile în acest domeniu au demarat, grație Articolului 26.2 din Declarație ce statuează faptul că educația va fi direcționată spre personalitatea umană și spre fortificarea respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale [1]. Mai mult, conform Articolului 4 al Declarației Națiunilor Unite pentru Educație în domeniul drepturilor omului [2]: „Educația și formarea în domeniul drepturilor omului se va baza pe principiile Declarației Universale a Drepturilor Omului și pe tratatele și instrumentele relevante, în vederea: a) Creșterii gradului de **conștientizare**, înțelegere și acceptare a standardelor și principiilor universale privind drepturile omului [...]; (b) Dezvoltării unei **culturi universale** a drepturilor omului [...]; c) Urmăririi realizării efective a tuturor drepturilor omului și

promovarea toleranței, nediscriminării și egalității [...]; d) Asigurării egalității de șanse pentru toți prin accesul la educație și formare de calitate în domeniul drepturilor omului, fără nicio discriminare; e) Contribuirii la prevenirea încălcărilor și abuzurilor drepturilor omului [2]:

În aceeași ordine de idei, instruirea sau educația în domeniul drepturilor omului poate fi definită drept: „Spectrul larg de activități ce au drept scop promovarea și protecția drepturilor omului și se referă la eforturile organizate de a transfera cunoștințe, de a dezvolta abilități și atitudini ce încurajează comportamente ce promovează și protejează drepturile omului” [3]: Această definiție poate fi divizată în cinci părți:

- 1) efortul organizat – se referă la planificarea instruirii, astfel încât aceasta să nu fie improvizată. Livrarea instruirii este una dintre fazele finale ale procesului de instruire, ce va fi precedat de alți pași riguroși de planificare;
- 2) transferul de cunoștințe – aceasta nu presupune transferul de cunoștințe generale referitoare la standarde sau mecanisme, ci va fi adaptat necesităților participanților, spre exemplu în cazul poliției, instruirea va fi centrată pe standardele relevante pentru realizarea mandatelor de punere în aplicare a legii;
- 3) dezvoltarea abilităților – simpla cunoaștere a standardelor din domeniul drepturilor omului nu este suficientă pentru a încuraja participanții să transforme aceste norme în comportament corespunzător. Prin intermediul instruirilor aceste abilități pot fi perfecționate prin practică și aplicare pe parcursul unui proces ce poate necesita continuarea instruirii, inclusiv prin programe de continuare (follow-up);
- 4) atitudini – implică schimbarea atitudinilor negative și fortificarea celor pozitive ce ar încuraja participanții să le adopte în desfășurarea mandatelor lor și în viața privată;
- 5) comportament – eficiența instruirilor în domeniul drepturilor omului se va măsura în raport cu schimbările ce asigură o respectare a drepturilor omului mai înaltă, aceste schimbări pot fi la nivel de societate/comunitate, de organizație, de grup sau individual [3]:

În continuare, ne vom focaliza asupra câtorva tendințe și practici ce pot afecta impactul instruirii, cu analiza și recomandările de rigoare.

Categorii de public țintă pentru instruirea în domeniul drepturilor omului

Instruirile în domeniul drepturilor omului pot fi destinate oricărui grup din societate și poate începe din școală și continuă pe tot parcursul vieții. Totuși, cel mai des grupurile țintă a acestor instruiți sunt judecătorii, procurorii, avocații, ofițerii de poliție sau funcționarii publici. În funcție de grupul țintă, instruirea va fi ajustată conform necesităților acestor specialiști [4].

Spre exemplu, judecătorii ar putea fi interesați de modul de invocare a standardelor europene sau internaționale cu privire la drepturile omului în contextul național. În acest caz clarificarea efectelor juridice acordate interpretării unui drept de către (Curtea Europeană a Drepturilor Omului) CtEDO, spre exemplu, ar putea servi drept îndrumare pentru instanțele naționale. La fel, explicarea drepturilor *ex officio* și pașii ce ar trebui urmați după constatarea faptului că legislația națională a fost aplicată contrar standardelor Convenției Europene a Drepturilor Omului (ratificată de Republica Moldova în 1997) [4].

Pentru procurori instruirea urmează a fi adaptată în așa fel încât percepția acestora despre drepturile omului să se transforme, or procurorii deseori percep standardele referitoare la drepturile omului drept „obstacole” în calea spre condamnare a persoanelor puse sub învinuire. În cazul lor, centrarea pe dreptul la un proces echitabil ar fi recomandată, cu accentuarea rolului procurorilor în garantarea acestuia (ex: utilizarea probelor obținute ilegal sau cu iregularități, asigurarea dreptului la apărare etc.) [4]. În aceeași ordine de idei, în instruirile pentru avocați, atenția va fi canalizată spre aspectele procedurale de invocare a instrumentelor internaționale și transpunerea acestora în procedurile naționale. La fel, în lucrul funcționarilor publici drepturile omului urmează a fi prezentate prin prisma compatibilității proiectelor de legi și politicilor publice cu standardele din domeniu [4].

Provocări specifice instruirii în domeniul drepturilor omului

Formările în domeniul drepturilor omului presupun discuții dificile, dezbateri asupra unor subiecte ce pot cauza controverse, tensiuni și diferențe de perspective. Prin urmare, formatorul are rolul de a naviga acest teren sensibil cu agilitate și precauție. Există o discrepanță inerentă între respectarea pe deplin a drepturilor omului și realitățile cu care se confruntă practicienii în munca lor de zi cu zi [4]. Cadrul juridic, corupția, ierarhia instituțională, birocrăția, cultura nerespectării legilor pot fi doar unele dintre factorii ce afectează respectarea drepturilor omului în practică. Este recomandat ca formatorii să îndrume dezbaterile într-o zonă constructivă, să încurajeze diferențele de opinii exprimate într-un mod respectuos și să arbitreze discuțiile călăuzindu-se de standardele internaționale. Consiliul Europei recomandă formatorilor să sensibilizeze participanții cu privire la standardul în cauză și să explice motivele pentru care acesta a fost elaborat de către organele pentru drepturile omului cu sfaturi de aplicare a standardului în practică [4].

De asemenea, drepturile omului ating subiecte sensibile, ce pot crea o barieră între formator și participanți, unde ultimii se simt acuzați (în special în contextul limitării sau violării de drepturi, ex. tortură, arest arbitrar, nerespectarea vieții private etc.) Formatorul ar putea detensiona această situație, prin mențiunea la începutul cursului că nimic din ce este menționat (statistici sau fapte) nu este direcționat către participanți, ci este prezentat cu titlu de informare și sensibilizare a problemei. La fel, scoaterea participanților din poziția de apărare, va contribui la identificarea unor soluții practice ce pot veni de la practicienii propriu-ziși cu ajutorul ghidării formatorului.

O tehnică ce s-a dovedit a fi utilă în timpul unor astfel de instruirii, este identificarea unui subiect, cauze sau sub-domeniu care este important pentru grupul țintă și utilizarea acestuia pentru a sensibiliza și explica alte concepte. Spre exemplu, pentru polițiști și procurori de multe ori este important să „descopere” infracțiuni. Pentru aceasta ei au nevoie de probe pertinente, relevante, dobândite conform procedurilor și legii naționale. Respectiv, formatorul ar putea prezenta dreptul la un proces echitabil ca un garant al polițiștilor/procurorilor de a colecta probe admisibile în instanță [4]. Or probele ce nu sunt colectate prin violență, amenințări, tortură sau alte iregularități procesuale, vor rezista testul aprecierii probelor [4]. În așa fel, formatorul transformă dreptul la un proces echitabil dintr-o povară pusă pe umerii polițiștilor/procurorilor de respectare a drepturilor bănuیتului/învinuitului într-un instrument ce va rezulta într-un probatoriu puternic.

La fel, în structurile din sectorul justiției ierarhia este un fenomen omniprezent, ceea ce trebuie luat în calcul la faza planificării instruirii pentru a dezvolta căi de diminuare a dominanței participanților seniori și de încurajare a participanților novice în domeniul ales.

În acest context, există și riscul participanților de a percepe instruirea drept contrară scopului organizației. Spre exemplu, încălcarea garanției privind integritatea fizică ar putea fi apreciată ca fiind justificată în contextul „luptei cu criminalitatea” [4]. Din acest motiv este crucială transmiterea spiritului drepturilor omului astfel încât acesta să fie încorporat în îndeplinirea sarcinilor de serviciu.

O altă provocare poate apărea când instruirea este percepută drept o critică a profesionalismului participantului sau a independenței instituției ce o reprezintă. Formatorii pot să accentueze faptul că respectarea drepturilor omului este o caracteristică esențială a profesionalismului, precum este și recunoașterea necesității de dezvoltare profesională continuă [4].

O altă provocare considerabilă este percepția participanților că drepturile omului sunt relevante într-un grad redus sau nesemnificativ pentru activitatea lor cotidiană. Contrar așteptărilor, actorii din sectorul justiției deseori nu conștientizează rolul și importanța lor în protecția, promovarea drepturilor omului și prevenirea violării acestora. Judecătorii, spre exemplu, nu înțeleg pe deplin relevanța jurisprudenței în domeniul drepturilor omului pentru activitatea judecătorească sau că obținerea unei „soluții” unei dileme judiciare poate fi găsită și la nivel național, fără a recurge la Curtea de la Strasbourg [4]. Din acest motiv, este crucial pentru formatori a clarifica această confuzie și de a explica și exemplifica rolul fiecărui grup țintă în avansarea drepturilor omului, cu accentuarea importanței colaborării dintre diferite organe ale statului pentru atingerea scopurilor comune. La fel, este imperativ pentru formatori înțelegerea contextului politic național și regional, astfel încât la prezentarea unor cazuri de studiu sau alte practici implementate de alte instituții, organizații sau State, acestea să fie alese în baza unor criterii obiective (spre exemplu, relevanța pentru jurisdicția respectivă, potențialul de împrumut, similaritatea, modelele recomandate de organele Națiunilor Unite etc.) O cale sigură și garantată este exemplificarea unor noțiuni sau bune practici prin prisma jurisprudenței CtEDO, a altor curți internaționale (Curtea Inter-Americană sau Africană pentru Drepturile Omului) sau a organelor ce monitorizează aplicarea Convențiilor de bază în domeniul drepturilor omului. Totodată, este bine-venită atenționarea participanților asupra necesității adaptării unor practici la contextul național, în cazul împrumutării lor. Or, unele practici promițătoare ce funcționează în unele jurisdicții pot fi ineficiente în altele.

În concluzie, formarea continuă în domeniul drepturilor omului presupune un efort imens, dar esențial pentru avansarea drepturilor omului într-o societate democratică. Instruirile în acest domeniu au un set de obiective larg, printre care se numără dezvoltarea capacităților purtătorilor de obligații în acest domeniu, încurajarea comunităților și persoanelor să identifice drepturile sale și să le apere eficient, încadrarea principiilor drepturilor omului la nivel instituțional și personal, utilizarea metodelor de pedagogie de participare, asigurarea unor subiecte și exemple relevante pentru munca de zi cu zi a participanților etc. [5]. Pentru atingerea acestor obiective este necesară o planificare

riguroasă a instruirilor, studierii chestionarelor de evaluare întru perfecționarea instruirii, și similar altor sfere de instruire, formarea formatorilor pe subiectele abordate este crucială pentru asigurarea unei instruirii de impact și facilitarea discuțiilor constructive ce conduc spre avansarea drepturilor omului.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Națiunilor Unite pentru Educația în domeniul Drepturilor Omului, Rezoluția Asambleei Națiunilor Unite 217 A (III), A/RES/3/217, 10 Decembrie 1948, Art.26.2
2. UNGA, Declarația Națiunilor Unite pentru Educația în domeniul Drepturilor Omului, Rezoluția Asambleei Națiunilor Unite A/RES/66/137, 19, 19 Decembrie 2011, Art.4
3. Oficiul Înaltului Comisar pentru Drepturile Omului, „De la Planificare până la Impact – Un Manual pentru metodologia instruirilor în domeniul drepturilor omului”, (2019), < <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/training6en.pdf>> accesat la 28 Aprilie 2023
4. Consiliul Europei, „Ghidul HELP privind metodologia de instruire a juriștilor în domeniul drepturilor omului”, (2016), < <https://rm.coe.int/3-ghidul-help-final/1680722474>> accesat la 28 Aprilie 2023
5. A doua fază a Planului de acțiuni pentru Programul Mondial de Educație în domeniul drepturilor omului, (2010-2014), Consiliul Drepturilor Omului, 30 Septembrie 2010.

**EVALUAREA PERFORMANȚELOR
PROFESIONALE ALE FUNCȚIONARULUI PUBLIC
DIN REPUBLICA MOLDOVA:
ÎNTRE PARTENERIATUL ESTIC ȘI STATUTUL DE
ȚARĂ CANDIDAT
LA UNIUNEA EUROPEANĂ**

**EVALUATION OF THE PROFESSIONAL
PERFORMANCE OF CIVIL SERVANTS FROM
THE REPUBLIC OF MOLDOVA: BETWEEN THE
EASTERN PARTNERSHIP AND THE STATUS OF
THE EUROPEAN UNION CANDIDATE COUNTRY**

*Sergiu TATAROV,
dr. în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

*Viorel LIPIL,
masterand, Universitatea de Stat din Moldova
inspector principal,
Serviciul Fiscal de Stat al Republicii Moldova*

SUMMARY

This article seeks to analyse the process of establishing of performance indicators in public authorities, which contributes to democratization and efficiency of the evaluation of the professional performance by the public servants. Assessment of the results and of the level of objectives' completion by the human resources from the public authorities represents a decisive factor in providing public services in fully accordance with growing demands both at the level of the entity and from citizens and society.

Keywords: *performance, civil servant, evaluation, management, public services, human resources.*

Importanța institutului juridic de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public versus atestare.

Un stat care pretinde a deține un regim democratic nu poate fi înființat fără o administrație publică care este orientată spre satisfacerea nevoilor societății împreună și pentru cetățeni, atât la nivel central cât și la nivel local.

Unul din factorii importanți care arată maturitatea serviciului public pe calea de-

mocratizării și contribuie la capacitatea administrației publice de a presta serviciile publice calitative și cerute de statutul de țară candidat la aderarea la Uniunea Europeană (UE) reprezintă resursele umane calificate și motivate. Evoluția managementului resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova impune analiza dimensiunii inseparabile ale managementului de performanță – calitatea factorului uman în administrația publică. Cu alte cuvinte, evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici reprezintă un instrument instituțional prevăzut de legislația în vigoare a Republicii Moldova prin care funcționarul public este apreciat și motivat pe de o parte, și, care permite identificarea necesităților de formare continuă a funcționarului public și luarea deciziilor manageriale de perspectivă.

Multiplele eforturi de reformare a administrației publice în Republica Moldova în 2005-2008[1], apoi în 2016-2020[2], și la etapa actuală, conțineau și conțin perfecționarea Managementul funcției publice și a funcționarului public[3, pct.8], a impus perfecționarea managementului resurselor umane, impunând perfecționarea mecanismelor de apreciere a rezultatelor și corespunderii activității profesionale ale funcționarului public scopurilor și obiectivelor puse în fața acestuia și a autorității în care acesta activează.

Institutul juridic de evaluare a performanțelor individuale ale funcționarului public are menirea de a înlocui complet și definitiv procedura de atestare a funcționarului public, care a avut o aplicare destul de îndelungată din anul 1995 până la 1 ianuarie 2009[4]. Astfel, conform prevederilor art.22 al Legii serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995 scopul atestării consta în ameliorarea activității serviciului public, îmbunătățirea procesului de selectare, repartizare și educare a cadrelor, stimularea perfecționării profesionale, ridicarea calității și eficienței muncii, asigurarea salariului în raport cu rezultatele muncii, iar pentru atingerea acestui scop, funcționarii publici, cu excepția celor care dețineau funcții de rangul întâi, erau supuși atestării periodice o dată la 3 ani. Pentru aceasta, autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale creau comisii de atestare, care acționează în baza unui regulament. Comisia de atestare aprecia activitatea funcționarului public, competența lui profesională, cultura juridică, capacitatea de a lucra cu oamenii și corespunderea funcției pe care o deține. În conformitate cu rezultatele atestării funcționarilor publici autoritatea publică decidea asupra corespunderii acestora funcției deținute, asupra conferirii gradului de calificare, majorării sau reducerii salariului funcției, stabilea, schimba sau anula sporurile la salariul funcției, cu excepția sporurilor pentru grad de calificare și vechime în muncă, îi recomanda pentru cursuri de perfecționare, pentru includere în rezerva de cadre.

Spre deosebire de atestarea funcționarilor publici, evaluarea performanțelor profesionale a apărut ca o necesitate de îmbunătățire a sistemului de management intern în cadrul autorității publice corelat la principiile noi ale serviciului public promovate odată cu adoptarea Legii nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public[5] cum sunt meritocrația, competitivitatea și orientarea la rezultat, ceea ce sporește per *ansamblu* capacitățile de previziune, coordonare și organizare a activității funcționarului public și a autorității publice în îndeplinirea misiunii și obiectivelor sale.

Subiectul substituirii procedurii de atestare a funcționarului public prin procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale acestuia a generat și generează deseori dispute controversate, de la evidențierea lacunelor care persistă în legislația actuală

până la ideea îmbinării practicii anterioare de atestare cu evaluarea performanțelor. Pentru exemplificare și elucidare acestor torente de gândire vom analiza succint legislația și practica țărilor Parteneriatului Estic, dimensiune lăstărită cu susținerea Uniunii Europene și a Consiliului Europei din anul 2009 și din care fac parte șase țări: Armenia, Azerbaidjan, Belarus¹, Georgia, Republica Moldova și Ucraina.

Evaluarea performanțelor funcționarilor publici (de stat) în Armenia până în 2019 avea loc în formă unei atestări obligatorii și se efectua odată în trei ani de către conducătorul direct al funcționarului public. Scopul atestării consta în verificarea *corespunderii cunoștințelor și abilităților profesionale ale funcționarului public funcției ocupate*. [6, art.3] Atestarea funcționarului public demara cu două săptămâni înainte de data atestării prin perfectarea *caracteristicii (evaluării) care include date despre funcționarul public și o apreciere fundamentată a activității sale, a calităților umane și a performanțelor sale*. Evaluarea trebuia să se bazeze pe concluziile superiorului ierarhic cu privire la performanțele funcționarului public de la ultima evaluare, prezentate la fiecare șase luni superiorului ierarhic. Procedura se desfășoară în două etape: atestarea documentară și interviul, iar funcționarii publici urmau să fie informați cel târziu cu o lună înainte de ziua începerii atestării. Rezultatul evaluării nu se solda cu promovarea funcționarului public sau creșterea în treaptă de salarizare. Pe baza rezultatelor testelor și interviurilor, Comisia de atestare lua una dintre următoarele decizii: a) acordarea unui grad de clasă superioară, b) de corespundere a funcției ocupate, c) de a acorda un grad superior sau d) privind neconformitatea cu postul ocupat și demiterea funcționarului. [6, art.19, alin.12]. O nouă lege cu privire la serviciul public introduce, începând cu 01 iulie 2018, evaluarea performanței anuale a funcționarului public – care este reprezentată de rezultatele programului de lucru și de eficacitatea cu care acesta atinge aceste rezultate, așa cum sunt evaluate de către conducătorul nemijlocit. Totuși, unice consecințe juridice ale evaluării performanțelor prevăzute de lege: rezultatele evaluării stau la baza stimulentei și/sau a programelor individuale de reconversie profesională. [7, art.18] Prin urmare, putem concluziona că evaluarea performanțelor funcționarilor publici în Armenia este puternic influențată de institutul juridic anterior de atestare a funcționarilor publici și încă nu are valoarea reală pentru asigurarea meritocrației și aprecierii gradului de atingere a obiectivelor de către funcționarul public.

Procedura de evaluare a performanțelor funcționarului public care ocupă funcții administrative în serviciul public din Azerbaidjan este prevăzută la sfârșitul fiecărui an calendaristic. Scopul evaluării performanțelor funcționarilor publici este de a evalua respectarea de către aceștia a obiectivelor de serviciu pe parcursul anului, îndeplinirea cerințelor postului ocupat și de a determina dezvoltarea profesională a funcționarului. Performanțele funcționarului public sunt evaluate de către superiorul său direct. [8, art.301] Ce este interesant în opinia autorilor acestui demers, că rezultatele evaluării performanțelor sunt luate în considerare în timpul atestării acestui funcționar public care are loc o dată la cinci ani. Comisia de atestare evaluează competențele profesionale, standardele etice și sârguința funcționarilor publici cu una din aprecieri „corespunde funcției ocupate”, „corespunde funcției ocupate cu rezerva îmbunătățirii muncii și îndeplinirii re-

¹ Participarea Republicii Belarus în programele Parteneriatului Estic a fost suspendată odată cu suportul acordat de autoritățile acestei țări în agresiunea militară a Federației Ruse începută în Ucraina din 24.02.2022.

comandărilor comisiei, și repetarea atestării în decurs de un an” și „nu corespunde funcției deținute”. Drept rezultat al recomandărilor comisiei de atestare, conducătorul organului de stat în care activează funcționarul public atestat ia decizii privind recompensarea anumitor funcționari publici pentru succesele obținute, includerea funcționarului public în lista de rezervă pentru promovare, promovarea acestuia într-o funcție superioară, formarea și perfecționarea profesională a acestuia în legătură cu activitatea de serviciu, transferul acestuia într-o funcție inferioară sau destituirea din funcție a funcționarului a cărui necorespondere a fost stabilită pe baza rezultatelor atestării.[8, art.31]

Conform Legii nr.175-3 din 1 iunie 2022 cu privire la serviciul de stat în *Republica Belarus* funcționarii de stat (publici) din Republica Belarus sunt atestați periodic, la fiecare trei ani, de către o comisie de atestare constituită prin decizia conducătorului entității publice în cadrul căreia funcționarul de stat (public) este numit într-o funcție publică. Prin urmare, constatăm că la capitolul evaluarea activității/performancei funcționarului public noile prevederi legale continuă aceeași abordare din Legea privind serviciul de stat în Republica Belarus din 2003. Astfel, în cadrul atestării funcționarului de stat (public) principalele obiective sunt *determinarea conformității acestora cu funcția ocupată, identificarea abilităților potențiale și a oportunităților de promovare ulterioară, determinarea necesității de a îndrepta un funcționar de stat spre formare sau dezvoltare profesională și stagii de practică. Funcționarii publici care au intrat pentru prima dată în serviciul public, trec atestarea nu mai devreme de trei ani de la accederea în funcția publică*. [9, art.41]. Drept urmare, considerăm că în Belarus nu există o procedură autentică de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, deși unele elemente pertinente eficientizării activității serviciului public se regăsesc în procedurile de atestare.

În *Georgia*, paralel cu o atestare realizată o dată la trei ani, începând cu anul 2017 intră în vigoare o nouă lege a serviciului public, prin care se introduce procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale potrivit standardelor europene. Totodată, este introdus un nou sistem de salarizare, care include un spor salarial bazat pe rezultatele evaluării performanțelor ale funcționarului public.[9, p.107]

În *Ucraina* este impusă la nivel legislativ evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici în scopul aprecierii calității sarcinilor realizate și a activităților pe care le desfășoară, în baza indicatorilor de performanță, a eficacității, a calității sarcinilor îndeplinite, a respectării regulilor de etică și a cerințelor legale în domeniul combaterii corupției.[9, p.108] Astfel, procedura de evaluare este mult similară celei din serviciul public din Republica Moldova.

Precum am menționat mai sus, în Republica Moldova, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public începând cu 1 ianuarie 2009 este introdus în premieră institutul de evaluare a performanțelor profesionale ale fiecărui funcționar public. Normele primare privind evaluarea performanțelor sunt stabilite prin articolele 34-36 ale legii nominalizate.[5]

Astfel, evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public în Republica Moldova vine pentru a compara rezultatele obținute de funcționarul public în perioada evaluată cu obiectivele stabilite, în baza criteriilor de evaluare. Cu alte cuvinte, această procedură de personal din managementul resurselor umane în serviciul public moldovenesc a evaluat de la determinarea

corespunderii funcției ocupate (procedura de atestare) spre aprecierea rezultativității activității și eficienței deținătorului funcției publice (procedura de evaluare).

Pentru asigurarea implementării prevederilor articolelor 34-36 din Legea nr.158/2008 a fost elaborat Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.201 din 11 martie 2009, Anexa nr.8. Regulamentul nominalizat reglementează detaliat procesul de organizare și desfășurare a procedurii de evaluare, descrie rolul și atribuțiile factorilor implicați în procesul de evaluare, procedura de contestare a rezultatelor evaluării, identificarea necesităților de instruire și alte aspecte pertinente procesului de evaluare.[11]

Pornind de la studierea experienței țărilor Parteneriatului Estic privind atestarea și evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici expusă mai sus, putem evidenția unele evoluții în serviciul public preponderent în ultimii 5-10 ani. Are loc introducerea în legislațiile naționale privind serviciul public la diferite intervale de timp a reglementărilor privind evaluarea activității funcționarului public în scopul determinării eficienței acestuia și gradului de îndeplinire a obiectivelor puse în fața acestuia pornind de la obiectivele subdiviziunii și autorității în care acesta activează. În același timp, în legislația și practica serviciului public în Armenia, Azerbaidjan și, parțial al Georgiei „coabitează” două modalități de apreciere a activității funcționarului public: atestarea funcționarilor publici care se desfășoară fie o dată la unul sau trei ani (Armenia, Georgia), fie o dată la cinci ani (Azerbaidjan) – o metodă caracteristică perioadei sistemului administrativ post-sovietic - cu încercarea introducerii caracteristicilor noului management public - evaluarea performanței funcționarului public. Modalitatea atestării funcționarului de stat (public) este caracteristică în prezent doar serviciului public (de stat) din Republica Belarus. Pentru mai multe state ale Parteneriatului Estic este comun faptul că subiecți ai evaluării performanțelor sunt funcționarii publici de toate categoriile, se evidențiază clar scopul evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici ce rezidă în fond în aprecierea rezultatului activității și a calității sarcinilor îndeplinite, dar și parțial în constatarea corespunderii funcției publice a deținătorului ei.

În accepțiunea noastră, Republicii Moldova îi aparține întâietatea printre țările membre ale Parteneriatului Estic în promovarea acestei proceduri de personal moderne de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, ceea ce a fost posibil în urma implementării reformei administrației publice centrale lansate de Guvernul Republicii Moldova la finele anului 2005 și adoptării cadrului legal nou în serviciul public începând cu 2008. Necesitatea substituirii atestării funcționarului public o dată la trei ani cu evaluarea performanțelor anuale sau semi-anuale ale acestuia comportă efecte instituționale și funcționale pozitive, contribuie direct la îmbunătățirea performanței individuale și instituționale, competitivitate și creativitate a resurselor umane în serviciul public, orientare spre satisfacerea dezinteresată a necesităților cetățeanului.

Totuși implementarea corespunzătoare a procedurii de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public este condiționată de respectarea unui șir de factori instituționali interni și externi în care activează funcționarul public și evaluatorul acestuia.

Astfel, rolul conducătorului de subdiviziune sau de autoritate publică în funcționarea proprie a mecanismelor și procesului de evaluare profesională a funcționarului public implică asigurarea unui management eficient al personalului din subordine pentru a-l

mobiliza la atingerea obiectivelor trasate și realizarea sarcinilor la toate nivelurile (individ, subdiviziune, autoritate publică), iar asigurarea unei performanțe scontate a personalului și a unui climat motivațional de muncă și dezvoltare profesională continuă poate fi efectuată prin aplicarea corectă și echidistantă a mecanismelor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici. Putem constata, cu regret, că practica din Republica Moldova demonstrează că evaluarea performanțelor încă nu a devenit în totalitate un instrument managerial autentic prin care managerul/evaluatorul identifică și motivează angajații care performează și susține pe cei cu performanță mai slabă. Acest fapt este confirmat și prin subpunctul 10 pct.36 din Strategia de Reformă a Administrației Publice pentru anii 2023-2030 care statuează că „10) *în multe ministere, nevoile de formare ale funcționarilor publici sunt identificate prin exercițiul de evaluare a performanței, dar, cu regret, evaluarea performanței depinde în mare măsură de atitudinea superiorului față de funcționarul public, neasigurând un cadru general acceptat pentru identificarea decalajelor de competențe. În consecință, pare dificil să se identifice decalajele de competențe și să se asigure că acestea au fost depășite prin formare.*”[3]

În procesul de evaluare a performanțelor profesionale persistă uneori practica de abordare formală a procedurii de evaluare, ceea ce fiind pliat la „umflarea” calificativelor de apreciere face dificil coraportul dintre evaluare și deciziile fezabile și necesare bunei gestionări a corpului de funcționari publici, spre exemplu, prin perspectiva promovărilor funcționarului public.

Sunt înregistrate cazurile când rezultatele înalte obținute la evaluarea individuală a performanțelor funcționarului public disonează cu performanța slabă a întregii subdiviziuni structurale ale autorității publice din care face partea funcționarul-performer și nu reflectă situația reală în realizarea obiectivelor operaționale și strategice ale autorității publice.

Reieșind din cele expuse *supra* și pentru a contribui la îndeplinirea obiectivului general al reformei administrației publice în Republica Moldova la capitolul *Managementul funcției publice și a funcționarului public* de a avea „un sistem al funcției publice și al funcționarilor publici integru și competent, care gestionează cu eficiență și în mod echitabil servicii publice de calitate și accesibile, prin profesionalizare și stabilitate, susținute de un sistem profesionist/meritocratic, transparent și motivațional de management al resurselor umane în serviciul public” [3, pct.162] **se impun**, în viziunea autorilor prezentului demers un șir de acțiuni de ordin legislativ și instituțional.

Printre acțiunile **recomandate** de autorii articolului se numără instruirea focusată pe conducători și funcționari publici de conducere care potrivit legii dețin atribuții de evaluator, dar și a reprezentăților serviciilor resurse umane din cadrul autorităților administrației publice cu privire la aplicarea instrumentelor de gestionare a performanței slabe a funcționarilor publici, consacrarea elementelor bune ale culturii organizaționale și încurajarea mediului de lucru bazat pe obiectivitate și rezultate. Acest lucru, în opinia noastră, semnifică oferirea calificativelor reale în cadrul evaluării, evitarea efectului *halo*, crearea mediului propice și motivant la locul de lucru, introducerea evaluării performanțelor instituționale la nivel de autoritate publică, ceea ce va condiționa introducerea noului management public inerent performanței și va stimula abordarea bazată pe rezultate în activitatea administrației publice.

De asemenea, susținând introducerea în Republica Moldova de la 01 ianuarie 2023

a evaluării semestriale în loc de cea anuală, **propunem** spre considerare și revizuirea procedurii de evaluare trimestrială a activității funcționarilor publici pentru ca sporul pentru performanță trimestrială să devină un instrument managerial de recompensă *real* întru a exclude confuzia cu evaluarea semestrială a performanțelor profesionale ale funcționarului public. Anume la etapa de monitorizare (evaluare trimestrială sau chiar lunară) și în cadrul evaluării semi-anuale ar fi binevenite acțiunile evaluatorului prevăzute de pct.15 lit.d)-c) ale Regulamentului, care prevăd: colectarea informațiilor necesare privind rezultatele obținute în perioada evaluată, luând în considerare natura și complexitatea sarcinilor, mediul de muncă, nivelul de manifestare a cunoștințelor, abilităților profesionale și experiența profesională a funcționarului public; documentarea în scris a rezultatelor funcționarului public, dificultățile întâmpinate de acesta în perioada evaluată și orice alte observații pe care le consideră relevante; monitorizarea și analiza îndeplinirii obiectivelor de către funcționarii publici din subordinea sa directă prin prisma indicatorilor de performanță, în vederea revizuirii acestora, îmbunătățirii performanțelor profesionale și stabilirii sporului pentru performanța colectivă.[11]

De asemenea, **pledăm** pentru examinarea posibilității de a simplifica la nivel legislativ a procesului de destituire din funcție a funcționarului în urma obținerii calificativului „nesatisfăcător” or, este destul de dificilă încetarea raportului de serviciu cu un funcționar public incompetent, ținând cont de posibilitatea utilizării procedurii administrative de atac în instanța judecătorească. Această consecință negativă este aplicată foarte rar în serviciul public din Republica Moldova, deoarece perspectivele unui litigiu de lungă durată conduc la o tentație latentă a managerilor din sectorul public de a „transfera” unele obiectivele ale funcționarului public neperformant către alți funcționari mai competenți și responsabili.

Prevederile normative privind stabilirea indicatorilor de performanță pentru funcționarul public.

Apreciem procesul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici ca unul relativ bine reglementat de legiuitorul moldovean, bazat pe două criterii importante care se iau în considerare: atât gradul cât și modul de atingere a obiectivelor de către funcționarul public.

Noua legislația privind funcția publică și statutul funcționarului public în Republicii Moldova practic din momentul punerii în aplicare (anul 2009) și până în prezent, la capitolul *indicatori de performanță* nu a suferit modificări sau completări majore, deși evoluția relațiilor și realităților în managementul funcției publice a funcționarului public, inclusiv institutului de atestare din 1996 și apoi de evaluare profesională - din 2009, este un proces în devenire, care necesită ajustările de rigoare și nu acceptă stagnare sau conservare cât de mică sau majoră ar fi aceasta. În acest context menționăm cu insatisfacție că Strategia de Reformă în Administrația Publică pentru anii 2023-2030 practic trece cu tăcere necesitatea modernizării mecanismului de evaluare a performanței funcționarului public deși printre principalele provocări cu care se confruntă administrația publică în Republica Moldova menționează *capacitatea administrativă limitată, generată de atractivitatea redusă, de sistemul de salarizare fragmentat și incoerent, de limitările sistemului de recrutare, promovare, evaluare a funcției publice*. [3, pct.7]

În opinia noastră, ajustarea corespunzătoare și țintirea unor indicatori de performanță la obiectivele schimbătoare este un imperativ al etapei actuale de dezvoltare a manage-

mentului funcției publice a funcționarului public în special în contextul crizei regionale impuse de războiul din statul vecin Ucraina izbucnit pe 24 februarie 2022 și statutului de țară candidat la UE acordat Republicii Moldova pe 24 iunie 2022. Novațiile ar putea fi introduse treptat și/sau pilotate etapizat în serviciul public din Republica Moldova. În acest context **considerăm** drept demnă de studiat experiența serviciului public din România care utilizează următorii indicatori de performanță în serviciul public „capacitatea de implementare”, „capacitatea de a rezolva eficient problemele”, „capacitatea de a genera soluții”, „capacitatea de asumare a responsabilităților”, „capacitatea de asumare, autoperfecționare și de valorificare a experienței dobândite”, „capacitate de estimare a impactului deciziilor”, „abilități de negociere” și altele, care în final ajută la identificarea cu o exactitate mai mare a gradului și complexității îndeplinirii atribuțiilor funcției și atingerii rezultatelor de titularul funcției publice.[13, p.79-80] Totuși, precum remarca cercetătorii români în stabilirea unor principii legiuitorului nu a evidențiat care sunt acele perspective de cuantificare referitoare la eficiența punerii în practică.[13, p.79]

În viziunea noastră este binevenită evaluarea nu doar a *capacităților* și *abilităților* dar și stimularea ardorii funcționarului public în a căuta soluții în atingerea obiectivelor și realizare eficiență a sarcinii, chiar și în cazurile în care soluția nu a fost găsită pe deplin sau rezultatul obținut n-a fost unul scontat.

Stabilirea corectă și corespunzătoare a indicatorilor de performanță a funcționarilor publici în cadrul unei autorități publice reprezintă **cheia succesului** pe calea democratizării, eficientizării și europenizării serviciului public din Republica Moldova la etapa actuală de evoluție a managementului funcției publice și a funcționarului public. Resursele umane, numite și *capital uman* în serviciul public, implicate în procesul de prestare a serviciilor publice vor fi stimulate să asigure un grad ridicat de îndeplinire a atribuțiilor funcției, iar eficiența activității întregului corp de funcționari publici va influența întregul proces de gestionare la nivel de entitate și contribui la asigurarea calității serviciilor prestate societății și aderării la UE printr-o conformare a politicilor publice în domeniul serviciului public cu practicile, modelele și *acquis-ul comunitar*. Transpunerea și implementarea *acquis-ului* UE este o condiție de aderare la UE, ceea ce înseamnă că legislația Republicii Moldova și practica în managementul funcției publice și a funcționarului public urmează a fi armonizate cu legislația UE până în anul 2030.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului RM nr.1402 din 31.12.2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova; În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-4 din 06.01.2006, art.9 (abrogată).
2. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 27 iulie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12 august 2016, nr.256-264, art.1033 (abrogată).
3. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului din 15 martie 2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 18.04.2023, nr.130-133 art.285.
4. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.61 din 02.11.1995, art. 641 (abrogată).

5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232 din 23.12.2008, art.840.
6. Legea Republicii Armenia cu privire la serviciul public din 04.12.2001 (abrogată). <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1268&lang=rus#4> (accesat la 05.05.2023).
7. Legea Republicii Armenia cu privire la serviciul public din 23 martie 2018. <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6259&lang=rus> (accesat la 05.05.2023).
8. Legea Republicii Azerbaidjan cu privire la serviciul public din 21 iulie 2000. <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/29> (accesat pe 05.05.2023).
9. Varzari, Ana. Experiența țărilor din parteneriatul estic privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici. În: Teoria și practica administrării publice: materialele conferinței științifico-practice din 17 mai 2019. Chișinău: AAP, 2019, p.p.106-109.
10. Legea Republicii Belarus nr.175-3 din 1 iunie 2022 cu privire la serviciul de stat în Republica Belarus. <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H12200175> (accesat pe 05.05.2023).
11. Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, Anexa nr.8 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.55-56 din 17.03.2009, art.249.
12. Ghidul metodic privind evaluarea performanțelor ale funcționarului public, 2020, Cancelaria de Stat, <https://cancelaria.gov.md/ro/content/evaluarea-performantelor-profesionale-ale-functionarului-public-ghid-metodic-0> (accesat la 22 aprilie 2023).
13. Cozma, Ion. Terenti, Alina. Evaluarea performanțelor funcționarilor publici în administrația publică locală. Analiză comparativă între România și Republica Moldova. Revista Administrarea Publică. Chișinău. AAP, nr.4, 2020, p.p.77-81.
14. Tatarov, Sergiu. Discrepanțe juridice între statutul demnitarilor publici și consiliierilor locali prin prizma aquis comunitare. În: Teoria și practica administrării publice: materialele conferinței științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2012, p.p.148-151.
15. Studiul comparativ SIGMA. Profesionalizarea serviciului public în Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Moldova și Ucraina. <http://www.slideshare.net/SIGMA2013/sigma-comparative-study-civil-service-professionalisation-in-the-european-eastern-neighbourhoodfinal-report25112014>, (accesat la 30 aprilie 2023).

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ PREGĂTITĂ PENTRU ERA DIGITALĂ PRIN DIGITALIZAREA SERVICIILOR PUBLICE

PUBLIC ADMINISTRATION READY FOR THE DIGITAL ERA THROUGH DIGITALIZING PUBLIC SERVICES

Eugenia CEBOTARU,

formator,

Departamentul formare și dezvoltare profesională,

Institutul de Administrație Publică

SUMMARY

Public administration is already prepared for the digital age by digitizing public services. It is gratifying that, evaluating the digitization process in the Republic of Moldova, the degree of digitization is continuously increasing. The process of digital transformation at the level of government institutions began in 2006, with the approval of the e-Government Concept. The Government of the Republic of Moldova launched the process of e-Transformation of governance in 2010, with the creation of the Electronic Governance Center, a public institution under the State Chancellery, with the aim of improving governance through the intensive application of information technologies. In 2018, as a result of measures to consolidate data centers in the public sector and to rationalize the administration of information systems by the Government, the name of the public institution „Electronic Government Center (e-Government)” was changed to the public institution „Agency of Electronic Government”.

Keywords: *electronic public services, electronic signature, electronic document, distance learning, electronic payment, electronic government.*

Portalul Serviciilor Publice a fost relansat într-o versiune nouă, îmbunătățită și actualizată cu noi funcționalități și informații despre servicii publice care pot fi accesate de toți cetățenii țării, reprezentanții mediului de afaceri sau orice persoană interesată. Această Platformă înglobează informații complexe despre întreg spectrul de servicii de stat prestate de autoritățile centrale ale țării noastre și este completată cu date noi și informații utile despre servicii publice și modalitățile moderne de prestare a acestora de către instituțiile de stat.

La început, erau câteva servicii disponibile online, însă acum potrivit Portalului Serviciilor Publice, la ziua de astăzi, avem 16 evenimente de viață și 715 servicii publice disponibile, din care 273 de e-Servicii. [4]

Deci, în versiunea nouă, portalul oferă cetățenilor comoditatea de a accesa circa 270 de servicii digitale într-un singur ghișeu electronic și ghidează utilizatorul în găsirea informației structurate pe evenimente de viață, cu o interfață prietenoasă și

cu motor de căutare avansat.

Dacă este vorba de serviciile contra plată este necesar să selectăm serviciul pe care dorim să-l achităm de pe platforma serviciului guvernamental de plăți electronice MPay. [9]

Un alt portal, Portalul serviciilor electronice, este doar pentru a accesa serviciile electronice. [5]

Dacă să ne referim la serviciile și produsele propuse, putem menționa următoarele: Portalul Guvernamental al Cetățeanului - MCabinet; acte de identitate și evidența populației; evidența și documentarea conducătorilor de vehicule; evidența unităților de drept; evidența și documentarea vehiculelor; numărul de înmatriculare; programare online; calculatorul costului; descarcă formulare; serviciul guvernamental de plăți electronice; serviciul guvernamental de semnare.

MSign este serviciul guvernamental de semnătură electronică. Cu ajutorul acestei platforme se semnează sau se verifică semnătura documentelor electronice.

Deținătorii de semnătură digitală au la dispoziție Serviciul guvernamental de semnătură electronică pentru a semna electronic. [10]

Serviciul guvernamental integrat de semnătură electronică este serviciu reutilizabil, furnizat la nivelul platformei tehnologice comune a Guvernului, care are scopul de a oferi un mecanism integrator, securizat și flexibil, al diferitor soluții de aplicare și verificare a autenticității semnăturii electronice de către utilizatori (inclusiv în contextul utilizării sistemelor informaționale și a serviciilor electronice), oferite de către furnizorii de semnătură electronică în conformitate cu legislația. Modul de funcționare și de administrare a serviciului guvernamental integrat de semnătură electronică este reglementat de Regulamentul privind serviciul guvernamental integrat de semnătură electronică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 405 din 2 iunie 2014. [2]

MPower este serviciul ce acordă împuterniciri de reprezentare. Acest serviciu este un sistem informațional automatizat (SIA) „Registrul împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice”. Instituția Publică „Agenția de Guvernare Electronică”, este posesorul și deținătorul Registrului împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice, care asigură implementarea, funcționarea și dezvoltarea SIA „MPower”. [7]

Cum funcționează împuternicirea? Împuternicirea de reprezentare electronică acordată prin intermediul SIA MPower se bazează pe utilizarea semnăturii electronice și este emisă în conformitate cu prevederile Codului Civil al Republicii Moldova și a Legii nr. 91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic. [1]

Putem menționa 3 scenarii de utilizare: Acordare de împuternicire: (se selectează modalitatea de autentificare: serviciul de autentificare și control al accesului MPass: semnătura mobilă, semnătura electronică, buletin de identitate electronic, autentificarea); Verifică împuternicirea: registrul împuternicirilor de reprezentare MPower și Registrul persoanelor autorizate.

MLearn este o Platformă guvernamentală de instruire la distanță, care ne ajută să creștem competențele profesionale cu mentori din domeniu. [6]

Platforma guvernamentală de instruire la distanță este un mecanism eficient și modern de instruire prin crearea, dezvoltarea, punerea la dispoziție, precum și acordarea accesului la resursele de instruire, care duc la un mod mai bun, mai practic și mai inteli-

gent de aplicare a competențelor digitale pentru toate categoriile de cetățeni. Platforma afișează lista instituțiilor care au stabilit un parteneriat de colaborare cu Agenția de Guvernare Electronică pentru a parcurge sau a plasa cursuri de instruire la distanță. Din lista instituțiilor care au stabilit un parteneriat de colaborare fac parte la moment următoarele instituții: Agenția de Guvernare Electronică; Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică; Agenția Achiziții Publice; Agenția Servicii Publice; Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne; Administrația Națională a Penitenciarelor; Cancelaria de Stat; Casa Națională de Asigurări Sociale; Centrul Național Anticorupție; Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal; Centrul de Medicină Legală; Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat; Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale din Republica Moldova. Tot odată, pe această Platformă poate fi accesată și o listă a cursurilor cu acces liber.

Instituția Publică „Agenția de Guvernare Electronică” este în calitate de posesor și deținător al Sistemului informațional „Platforma guvernamentală de instruire la distanță (e-Learning)” și oferă posibilitatea de a accesa resursele aflate pe platforma Moodle și crearea unui cont pe această pagină.

MCabinet - Portalul Guvernamental al Cetățeanului este destinat să ofere cetățenilor un mecanism eficient și modern de obținere a informațiilor oficiale de interes public și a celor documentate despre sine, disponibile în registrele și sistemele informaționale ale instituțiilor publice, prin intermediul unui singur punct de acces sub forma unui cabinet virtual. [11]

MCabinet a fost instituit și operează în baza Regulamentului privind utilizarea, administrarea și dezvoltarea Portalului guvernamental al cetățeanului aprobată Hotărârii Guvernului nr. 413/2020. [3]

MDelivery este serviciul guvernamental de livrare, care prin conectarea prestatorilor de servicii publice și furnizorilor de servicii poștale, permite accesul persoanelor fizice și juridice să primească rezultatul serviciului solicitat la sediu/domiciliu acestora. [8]

Serviciul MDelivery are drept scop crearea unei platforme digitale de livrare a rezultatelor prestării serviciilor publice care va spori accesibilitatea serviciilor publice pentru persoane fizice și juridice, va automatiza procesul de solicitare și livrare a comenzii și va reduce costurile de interacțiune dintre prestator de servicii publice - furnizor de servicii publice - persoane fizice și juridice.

Dacă să ne referim la beneficiile utilizării Portalului serviciilor publice, putem menționa: bază informațională unică pentru facilitarea accesului la toate serviciile publice disponibile la moment în Republica Moldova; portalul servește drept punct unic de acces la informațiile, pașii, tarifele și toate detaliile aferente serviciilor publice și este ajustat conform Vocabularului European al Serviciilor Publice; ghișeu virtual de accesare a serviciilor publice la distanță și o interacțiune online comodă și rapidă cu prestatorii de servicii de stat.

Deci toate aceste servicii și multe altele pot acorda împuterniciri de reprezentare prin intermediul Serviciului guvernamental MPower, pot utiliza Serviciul MCabinet, se pot înregistra la cursuri prin MLearn, pot comanda documente online, se pot programa la diverse entități publice pentru a obține diverse documente, pot depune rapoarte fiscale, semna contracte, interacționa la distanță cu instituțiile statului și pot deveni cetățeni cu un nivel înalt de cultură digitală.

Putem menționa, că serviciile publice electronice în general, se desfășoară pe baza, și cu respectarea, unei legislații specifice, indispensabile. Legislația domeniului stabilește, acolo unde e necesar, modalitățile de realizare a eServiciilor sau a unor părți ale acestora, de asigurare a securității și confidențialității, a drepturilor cetățenilor și societăților, etc.

Varietatea serviciilor publice pare fără sfârșit și în fiecare țară e altfel. Totuși trecerea lor sub formă electronică duce la un anumit grad de uniformizare prin împărtășirea experienței de succes dintr-o țară în alta, în special în cadrul Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind semnătura electronică și documentul electronic. Nr. 91 din 27.06.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 174-177 art. 397 din 04.07.2014.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică (MSign). Nr. 405 din 02.06.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 147-151 art. 445 din 06.06.2014.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind utilizarea, administrarea și dezvoltarea Portalului guvernamental al cetățeanului Nr. 413 din 24.06.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 161-164 art. 534 din 03.07.2020.
4. Portalul Serviciilor Publice - <https://servicii.gov.md>, (accesat 01.05.2023).
5. Portalul Serviciilor Electronice - <https://e-services.md>, (accesat 01.05.2023).
6. Platforma Guvernamentală de instruire la distanță (MLearn) - <https://mlearn.gov.md>, (accesat 03.05.2023).
7. Platforma Registrului împuternicirilor de reprezentare (MPower) - <https://mpower.gov.md>, (accesat 03.05.2023).
8. Platforma Serviciului Guvernamental de livrare (MDelivery) - <https://mdelivery.gov.md>, (accesat 03.05.2023).
9. Platforma Serviciului Guvernamental de plăți electronice (MPay) - <https://mpay.gov.md>, (accesat 02.05.2023).
10. Platforma Serviciului Guvernamental de semnătură electronică (MSign) - <https://msign.gov.md>, (accesat 02.05.2023).
11. Portalul Guvernamental al cetățeanului (MCabinet) - <https://mcabinet.gov.md>, (accesat 03.05.2023).

MANAGEMENTUL PERFORMANȚEI ÎN ORGANIZAȚII

PERFORMANCE MANAGEMENT IN ORGANIZATIONS

*Angela ZELENSCHI,
dr., conf. univ.,
Catedra „Management și comunicare profesională”,
Academia „Ștefan cel Mare”*

SUMMARY

This article approaches the concept of performance management from the perspective of strategic management of organisations. The features of team effectiveness and personal effectiveness are presented. The need to ensure lasting success in the work of organisations by improving team performance and individual performance is demonstrated.

Keywords: *performance management, team effectiveness, personal effectiveness*

În literatura de specialitate nu există un consens în ceea ce privește definirea performanței deși realizarea acesteia reprezintă scopul strategic cel mai important pentru fiecare organizație – cel de a obține cele mai bune rezultate în muncă. În orice organizație schimbarea este inevitabilă, însă, în acest proces apar fenomene cum ar fi: rezistența la schimbare, ignorarea influenței factorilor din mediul extern, stagnarea, incapacitatea de adaptare la noile condiții, lipsa de modificare a atitudinilor și comportamentelor, ceea ce duce la crize organizaționale.

Managementul performanței integrează atât stabilirea obiectivelor, evaluarea măsurii în care o activitate este adaptată obiectivelor și oferirea de feedback asupra rezultatelor evaluării, cât și intervenția în cazurile în care obiectivele au fost sau nu îndeplinite corespunzător. Include, de asemenea, activități de dezvoltare a competențelor angajaților în scopul realizării eficace a obiectivelor și acțiuni de orientare a angajaților spre implicarea în muncă și asumarea angajamentului organizațional. Se referă la dezvoltarea personală a angajaților pentru a realiza cu eficiență obiectivele organizaționale și obține rezultate relevante pentru organizație.

În conceptualizarea performanței se includ două aspecte principale – *cele acționale*, comportamentale, care se referă la ceea ce face angajatul la locul de muncă și *cele finale*, rezultatele obținute relevante pentru scopurile organizației. *Managementul prin obiective* (MBO) este o abordare de management, care constă în stabilirea obiectivelor, planificarea pentru atingerea acestora, este un proces de control și un sistem periodic de revizuire, urmat de o evaluare a performanțelor. „Managementul se referă la oameni. Sarcina lui este de a face oamenii capabili să fie eficienți atunci când lucrează împreună. Prin management se urmărește accentuarea punctelor forte și minimalizarea punctelor slabe ale indivizilor. Aceasta este esența unei organizații” [13; p. 220].

„Obiectivele organizației reprezintă țintele spre care se îndreaptă sistemul deschis de

management” [4; p. 146]. „Privind obiectivele și rezultatele obținute, putem înțelege dacă am reușit sau nu, dar nu și de ce s-a întâmplat acest lucru. Prin urmare, punctele-cheie slabe ale abordării MBO se referă la faptul că ea nu sprijină învățarea organizațională nici din succese, nici din eșecuri” [10; p.152]. Peter Drucker opinează că „integrarea oamenilor într-o acțiune care implică asumarea în comun a riscurilor, presupune faptul că managementul este strâns legat de cultură. În fiecare organizație este nevoie de asumarea angajamentului de respectare a obiectivelor și valorilor comune. Fără un astfel de angajament nu există organizație, ci o mulțime dezorganizată” [5; p.220]. „Angajații sunt capabili să ia decizii corecte deoarece împărtășesc valori comune. Pentru aceasta organizațiile investesc mult în traininguri pentru a-i învăța pe manageri să-și schimbe modul de gândire și să devină lideri ce acordă suport. Managerii sunt evaluați prin metoda 360 grade, ceea ce îi face să țină cont de opiniile subalternilor” [11; p. 38].

Definirea performanței rezultă din valorile și așteptările celor care o definesc. Fiind un concept complex, performanța nu include doar obținerea unor rezultate deosebite în muncă. Managementul performanței își propune studiul și analiza performanței și presupune un coraport între trei noțiuni – *rezultate, mijloace și obiective*, ceea ce implică eficacitate și eficiență.

Eficiența și eficacitatea constituie scopul și criteriul fundamental de evaluare a managementului. În literatura de specialitate se operează unele distincții între acești doi termeni. *Eficacitatea* reprezintă un raport dintre rezultatele dorite și cele obținute, aceasta exprimă gradul de atingere a obiectivelor iar *eficiența* constituie raportul valoric rezultatul obținut și cheltuielile și costurile efective. Deși eficiența și eficacitatea sunt termeni diferiți, de regulă sunt strâns legați între ei. De exemplu, unele organizații ar putea fi eficace, ceea ce înseamnă că acestea își îndeplinesc obiectivele, dar sunt ineficiente, dacă fac aceasta cu costuri mari. Rezultă că managementul este preocupat, atât de stabilirea corectă a obiectivelor, cât și de realizarea lor, ceea ce presupune eficacitate, cât și de a face acest lucru într-un mod cât mai eficient posibil.

Managementul performanței „ca proces holist - atotcuprinzător - al gestionării performanței în toate componentele unei organizații, este unul dintre cele mai des utilizate instrumente pentru îmbunătățirea eficacității organizaționale” [1; p.293]. Managementul performanței include atât procesul de stabilire și realizare a strategiei, cât și procesul de monitorizare și măsurare a performanței.

Evaluarea performanțelor reprezintă procesul prin care se decide cât de bine lucrează angajații unei organizații în raport cu obiectivele și criteriile de evaluare și/sau standardele stabilite. „Managementul performanței are obiectivul de a monitoriza activitatea și de a identifica angajații care înregistrează rezultate nesatisfăcătoare și de a le oferi motivarea pozitivă, de a le oferi posibilități să-și sporească performanța și să învețe pentru a-și utiliza mai rațional competențele” [12; p.13]. Astfel, evaluarea performanțelor individuale devine un instrument eficient de control și management prin care sunt direcționate resursele umane în vederea îndeplinirii obiectivelor organizaționale. Scopul controlului este de învățare organizațională, de îmbunătățire a capacității de progres și de dezvoltare a organizației. Controlul trebuie să permită dezvoltarea și formularea permanentă de idei noi și o regândire critică a sistemului de valori. „O importanță esențială îi revine – alături de procesul de feedforward și de feedback al informațiilor – unui sistem de avertizare timpurie corespunzător la nivelul organizației, care să sensibilizeze perma-

ment managementul, prin intermediul semnalelor slabe, pentru ca: percepțiile de până în prezent care nu mai prezintă actualitate să fie înlocuite parțial sau integral cu altele noi; noile idei să se regăsească în conștiința persoanelor cu funcții de conducere și a angajaților; oportunitățile și riscurile să fie percepute cât mai rapid la toate nivelurile de management pentru a declanșa adoptarea de măsuri corespunzătoare” [7; p. 334]

Managementul performanței se preocupă de evaluarea rezultatelor și este folosit pentru a asigura excelența continuă a activităților și serviciilor. Feedback-ul obținut în procesul de evaluare a rezultatelor contribuie la analiza realizărilor și la efectuarea de ajustări pe parcursul desfășurării activităților. *Măsurarea performanței* este un proces centrat pe identificarea, monitorizarea și comunicarea rezultatelor prin intermediul utilizării indicatorilor de performanță.

Prin *indicatorii de performanță* se cuantifică obținerea unui rezultat și se iau decizii în scopul realizării obiectivelor stabilite. Aceștia constituie instrumentele de bază în evaluare, ce reflectă aspecte importante în raport cu definirea și realizarea obiectivelor: control – pentru a fi reduse variațiile; *autoevaluare* – pentru a analiza cât de bine decurge un proces de activitate profesională; îmbunătățire *consecventă* – se identifică obstacolele, factorii neobservați, sursele deficiențelor, dar și oportunitățile de îmbunătățire, posibilitățile de prevenire a erorilor și eficientizarea procesului; *evaluare de către conducere* – măsurarea performanței prin planificarea și atingerea obiectivelor organizaționale stabilite, detectând abaterile de la nivelurile de performanță dorite.

Un proces eficient de management al performanței este orientat spre unirea eforturilor individuale ale angajaților în vederea realizării obiectivelor organizaționale. Inovațiile sunt generate de membrii *echipei, selectați, instruiți și motivați în mod corespunzător*. Performanța are în vedere *realizarea misiunii, viziunii și obiectivelor organizației*. Echipa trebuie să aibă acces la *infrastructura de cunoștințe*, cunoașterea, sistemele obținerii și schimbului său, tehnologia informației, rețelele formale și informale din cadrul rețelilor de colaborare.

În răspunsul la întrebarea „Ce înseamnă un manager eficient?” Mark Horstman oferă următorul răspuns: „persoana care obține rezultate și își păstrează oamenii”. Cele patru comportamente esențiale pe care le aplică un manager eficient sunt următoarele: cunoaște-ți oamenii, comunică referitor la performanță, cere mai mult și delegează sarcini” [8; p.14-20]. Analizând modul în care conducătorii își îmbunătățesc eficiența, Peter Drucker ajunge la concluzia că aceștia își dezvoltă punctele lor forte, acționează productiv și sunt orientați spre acțiune. Ei își largesc cercul influenței și își îngustează cercul îngrijorărilor. În posturi de conducere trebuie numiți oameni care își stabilesc standarde înalte și ating succesul. Aceștia pot deveni model de acțiune [13; p.84].

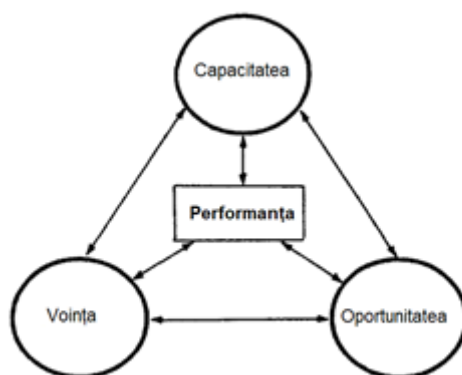
Management axat pe performanțe reprezintă *corelarea obiectivelor individuale cu obiectivele strategice*. În ultimul timp, se manifestă un interes sporit acordat de cercetători corelației dintre eficiența personală și eficiența organizațională. Așa cum observă Stephen Covey „a fi eficient ca individ sau ca organizație nu mai reprezintă în lumea de azi ceva opțional – este însuși prețul intrării pe terenul de joc” [3; p.34]. Dacă pornim de la ideea că eficiența înseamnă realizarea obiectivelor cu utilizarea acceptabilă sau economică a resurselor, la care se adaugă creșterea posibilităților de adaptabilitate, atunci clasificarea tipurilor de eficiență s-ar putea face după două criterii corelate: nivelul la care are loc utilizarea resurselor; natura resurselor utilizate și gestionate. În funcție de

aceste criterii deosebim patru tipuri de eficiență: personală, interpersonală, de grup și organizațională.

Eficiența personală – se referă la individ și caracteristicile sale, valorizarea maximală a acestuia. Eficiența personală constă în modul în care individul își controlează propriile resurse, și în rezultatele pe care le obține. „Resursele esențiale pentru obținerea eficienței personale sunt: dorința puternică de a atinge obiectivele formulate; credința, convingerea în posibilitatea atingerii obiectivelor, concomitent cu credința în propriile capacități; decizia de a atinge obiectivele, ceea ce permite mobilizarea resurselor și exploatarea capacităților, finalizată prin realizarea efectivă a obiectivelor. Cele trei resurse necesare obținerii eficienței personale sunt: motivația, convingerea și voința” [10; p.235]. Stephen R. Covey, analizează dimensiunile eficienței personale: a fi proactiv, a începe cu gândul la final, a da prioritate priorităților, a gândi câștig/câștig, a asculta activ, a acționa sinergic și a se dezvolta continuu [3]. Factorii determinanți de îndeplinire a sarcinilor în muncă sunt reprezentați de acele acțiuni care corespund obiectivelor organizației. Cantitatea și calitatea rezultatelor obținute în procesul muncii se determină printr-o multitudine de variabile, legate de personalitate și mediu.

Modelul performanței în muncă elaborat de Melvin Blumberg și Charles D. Pringle este alcătuit din trei elemente componente – capacitate, voință și oportunitate de îndeplinire a sarcinilor, care interacționează între ele și determină cantitatea și calitatea obținerii performanței individuale.

Figura 1.1. Interacțiunea Dimensiunilor



Sursa: Blumberg M., Pringle C. D., The Missing Opportunity in Organizational Research: Some Implications for a Theory of Work Performance // Academy of Management Review, 1982, nr. 7, pp. 560-567.

Fiecare dintre cele trei elemente componente conțin variabile care se completează reciproc. *Capacitatea* – vârsta, sănătatea, cunoștințele, abilitățile, inteligența, nivelul studiilor, dinamismul, energia. *Voința* – motivația, satisfacția, statutul în scara ierarhică, anxietatea, legitimitatea participării, atitudinile, percepția caracteristicilor sarcinii de lucru, implicarea în muncă, reprezentările privind capacitățile personale, imaginea de sine, personalitatea, normele, valorile, așteptările de rol percepute, sentimentul de egalitate. *Oportunitatea* – instrumentele, utilajele, materialele, condițiile de muncă, acțiunile colegilor, comportamentul managerului, mentoratul, politicile organizaționale, re-

gulile și procedurile, informația, timpul și remunerarea. Elementele componente interacționează între ele printr-o multitudine de variabile. De exemplu, doi angajați au același nivel de studii, dar dau dovadă de grad de dinamism diferit. Cel orientat spre acțiune posedă o capacitate mai mare de realizare a sarcinii de muncă [2].

Eficiența interpersonală – se bazează pe legitimitate, care este semnul calității, distincției și al excelenței. Influența susținută, proactivă. A fi activ înseamnă să faci mereu alegeri bazate pe valori profund recunoscute. Iar puterea legitimă apare când valorile angajaților și valorile managerului coincid. „Conducătorii sunt conducători doar dacă dețin respectul și fidelitatea subalternilor lor” [3; p. 105]. Controlul nu este extern, ci autocontrol. Puterea apare când angajații au încredere în manager, cred profund în scopurile stabilite, atunci când este încurajat comportamentul etic și devotamentul față de ideea de a face lucruri bune.

Eficiența echipelor – grupul luat în ansamblul său poate fi eficient sau ineficient. Una dintre proprietățile grupurilor, și anume coeziunea lor, are rol esențial în explicarea eficienței grupale. Membrii grupurilor coezive au mai puține anxietăți legate de muncă, sunt mai bine adaptați în organizație, au rate mai mici de absenteism, tensiuni mai scăzute în intensitate. „Echipa este un instrument necesar al unui management al schimbării eficiente. Indivizii pot deține un set incomplet de abilități, ceea ce îi împiedică să gândească strategic în mod eficace. O echipă însă, care valorifică și dezvoltă diferite capacități individuale, poate „gândi” strategic” [6; p. 23]. Eficiența grupului este determinată de cinci categorii de factori: designul job-ului – centrat pe natura sarcinii; interdependența – gradul în care fiecare membru al grupului interacționează cu ceilalți în privința realizării scopurilor, sarcinilor; compoziția grupului – eterogenitate, flexibilitate, mărime, preferințe pentru munca în grup etc.; contextul organizațional – oportunități de perfecționare, suport managerial, comunicare și cooperare între grupuri; procese – susținere și suport social, comunicare și cooperare în interiorul grupurilor [10; p.159].

Eficiența organizațională – reprezintă, pe de o parte, o sumă a tuturor celorlalte tipuri de eficiență, pe de altă parte, le depășește pe toate, aducând o serie de elemente noi. În cazul eficienței organizaționale, întâlnim o predominanță a resurselor materiale, de natură strict organizațională, care constituie condiții indispensabile desfășurării proceselor organizaționale. Oricât de motivați ar fi membrii organizației, oricât de bune ar fi relațiile dintre ei, dacă lipsesc resursele material-financiare, cele informaționale, dacă tehnologia este învechită, dacă serviciile nu sunt calitative, atunci este greu de presupus că organizația în întregul ei ar fi eficientă. Criteriile performanței pot fi grupate în două categorii – *obiective*, ce țin de eficacitate, eficiență, produs, calitate, profitabilitate, productivitate, dezvoltare etc. și *subiective*, care se referă la satisfacție, contribuție, adaptare, stabilitate, interacțiune etc.

Factorii ce contribuie la performanța individuală țin de motivație (cantitatea de efort, persistența efortului și direcția efortului), nivelul aptitudinilor și abilităților, înțelegerea sarcinii și șansa. Deși motivația contribuie clar la obținerea performanței, relația nu este unu-la-unu deoarece intervin un număr de alți factori. Astfel, performanța unei persoane poate fi scăzută, chiar dacă aceasta este foarte motivată. Însă dacă are aptitudini scăzute, abilități nedezvoltate și nu înțelege sarcina stabilită, efectul va fi de

diminuare a performanței. În schimb, o persoană cu o motivație redusă poate să obțină o performanță satisfăcătoare datorită șansei sau a unui factor favorizant care îmbunătățește performanța [9; p. 152].

Managementul performanței reprezintă un proces continuu de analiză a performanței individuale și organizaționale în vederea identificării barierelor și problemelor apărute și de intervenție la timpul potrivit pentru a îmbunătăți rezultatele și a se asigura performanța dorită.

Angrenarea profesională se produce atunci când angajații își asumă liber angajamentul față de munca lor. Se simt interesați și entuziasmați de ceea ce au de făcut. Grupul Hay a elaborat un model al „performanței de implicare”, alcătuit din 6 elemente: (1) *Capacitatea de a inspira/valorile organizației*: reputația organizației; valorile și comportamentele organizaționale; calitatea liderilor; împărțirea riscurilor; recunoașterea; comunicarea. (2) *Calitatea muncii: percepția asupra valorii muncii*: provocare/interes; oportunități de realizare; libertate și autonomie; volum de muncă ambițios; calitatea relației de muncă. (3) *Mediul stimulator: calitatea ambianței materiale*: instrumentele și echipamentele; instruire pentru munca desfășurată; informații și procese; siguranță în muncă/personală. (4) *Recompensele materiale: salarii la nivel competitiv*: beneficii considerabile; stimulente pentru realizarea înaltei performanțe; posibilități de participare la profit; recompense de recunoaștere; corectitudinea sistemului de recompensare. (5) *Echilibrul muncă-viață*: climat constructiv; flexibilitate/recunoașterea necesităților specifice fiecărei perioade a vieții; siguranța veniturilor; asistența socială. (6) *Oportunități de creștere/carieră*: programe de învățare și dezvoltare peste necesitățile postului curent, oportunități de avansare în carieră; feedback și îmbunătățirea performanței [1; p.232].

Managementul performanței implică toate nivelurile organizaționale – de la angajați privați individual, prin care se urmărește performanța individuală, la departamente în cadrul cărora se obține performanța de grup, și în contextul organizațional este evaluată performanța organizațională. La etapa actuală, în domeniul managementului se promovează abordarea integrată a managementului performanței la toate nivelurile organizaționale. Pentru a obține performanța este important ca strategiile, programele de instruire și activitățile să fie concepute astfel, încât să le amintească angajaților de ceea ce este cu adevărat important de realizat.

BIBLIOGRAFIE

1. Armstrong Michael. Managementul resurselor umane. București, Codecs, 2009. ISBN 978-973-1920-17-7
2. Blumberg M., Pringle C. D., The Missing Opportunity in Organizational Research: Some Implications for a Theory of Work Performance // Academy of Management Review, 1982, nr. 7, pp. 560-567
3. Covey Stephen R. Cele 7 deprinderi ale persoanelor eficace: lecții importante pentru schimbarea personală. București, ALLFA, 2016. ISBN 978-606-783-031-6
4. Certo Samuel C. Managementul modern. Diversitatea, calitatea, etica și mediul global. București: Teora, 2002. 784p. ISBN 973-20-0597-1
5. Drucker Peter. Realitățile lumii de mâine. București, Teora, 1999. 272p. ISBN 973-200-0694

6. Eales-White Rupert. Cum să formezi echipe eficiente. București, All Beck, 2004. ISBN 973-655-295-0
7. Eschenbach Rolf, Siller Helmut. Controlling profesional. Concepte și instrumente. București, Editura Economică, 2014. 478p. ISBN 978-973-709-651-7
8. Horstman Mark. Managerul eficient. București Curtea Veche, 2017. ISBN 978-606-588-9729
9. Johns Gary. Comportament organizațional. București, Editura economică, 1998. 634p. ISBN 0-673-99562-3
10. Kisilowski Maciej. Admini-strategie. Obținerea succesului personal în managementul administrației publice. București, Curtea Veche, 2017. 344p. ISBN 978-606-588-938-5
11. Laloux Frederic. Organizația reinventată. București, Velant, 2017. 558p. ISBN 978-606-8542-543
12. Армстронг Майкл, Бэрон Анжела. Управление результативностью: Система оценки результатов в действии. Москва, Пабlishер, 2011. 250с. ISBN 978-5-9614-1825-5
13. Друкер Питер. Эффективный руководитель. Москва, Манн, Иванов и Фербер, 2014. ISBN 978-500057-061-6

ASPECTE ALE COMUNICĂRII PERSUASIVE ÎN MEDIUL PROFESIONAL

ASPECTS OF PERSUASIVE COMMUNICATION IN THE PROFESSIONAL ENVIRONMENT

Corina LAZĂR,
master, USMF „Nicolae Testemițanu”,
Centrul de Consiliere Psihologică și Ghidare în Carieră, psiholog

SUMMARY

It is human nature to want things to turn out according to personal expectations. Changing the opinion and influencing the decisions of others are topics of interest in organizational culture. The change can be achieved through authoritative forms of communication, such as dispositions, orders, indications, and/or through forms of award and disciplinary sanctions; but compliance in this case is formal and does not contribute to a favorable psycho-emotional climate. That is why, in the contemporary professional environment, one opts for persuasive communication. This leads to consensus and contributes to working towards common goals. This article draws attention to the difference between persuasion and manipulation, and brings to attention the principles of persuasion according to several authors.

Keywords: *influence, interaction, communication, manipulation, persuasion, principles of persuasion.*

Comunicarea persuasivă este un mod de interacțiune interpersonală al cărui scop este influența asupra interlocutorului pentru a-l convinge. Astfel orice act al comunicării ce presupune influențarea atitudinii, părerii, poziției, credinței interlocutorului și conține intenție pozitivă, este persuasiune.

Persuasiune este acțiunea, darul sau puterea de a convinge pe cineva să creadă, să gândească sau să facă un anumit lucru [5]. Persuasiunea se referă la a câștiga sprijinul și acordul cuiva, la crearea unui teritoriu comun, unde doi oameni se pot reuni în gânduri și convingeri [3, p. 37].

Chelcea S. precizează că prima mare teorie a persuasiunii a fost dezvoltată de Aristotel. Filosoful antic distingea între trei tipuri de persuasiune: persuasiunea bazată pe statutul oratorului (ethos), persuasiunea bazată pe logica argumentării (logos) și persuasiunea bazată pe apelul la emoții (pathos) [după 4, p. 237]. Unii autori contemporani consideră că pentru a putea ajunge la un nivel înalt al persuasiunii este necesară dezvoltarea unei game de abilități pozitive care să devină parte integrantă a personalității: 1) înfățișarea, 2) vocea și abilitățile de comunicare, 3) poziția corpului [3, p. 40].

Comportamentul nonverbal al emițătorului mesajului persuasiv este primul perceput de public și are un rol fundamental în crearea opiniei despre orator. Cel care dorește să convingă trebuie în primul rând să-și construiască credibilitatea. Transmiterea de

mesaje prin mass media, utilizarea unor fotografii favorabile, sau folosirea figurilor de stil sunt doar câteva dintre tehnicile pentru crearea ethosului agentului persuasiv. În cazul logo-sului, fundamentală este capacitatea publicului de a prelucra informația. Pentru că logosul presupune apelul la intelect, este necesară cunoașterea publicului țintă, a trebuințelor, motivațiilor, intereselor, aspirațiilor și sistemului său de valori. Pathosul, în viziunea aristotelică, poate fi stimulat de anumite valori: justiția, prudența, generozitatea, curajul etc. [4, p. 237].

În activitatea profesională sunt frecvente cazurile când angajații consideră comunicarea persuasivă o necesitate. Adesea însă se crează o confuzie între termenii de persuasiune ca convingere, sau ca manipulare.

Vorbind despre diferențe între persuasiune și manipulare, Lakhani îndeamnă emițătorul să analizeze mesajul său dacă este *înțelept, legal și moral*. Persuasiunea presupune răspunsuri pozitive la toate aceste criterii [3, p. 35]. Iar Stănciugelu consideră că dacă intenționalitatea este pozitivă, iar argumentele sunt înaintate de bună credință, spunem că este vorba de o încercare de a convinge, de o încercare de persuasiune; dacă, în schimb, intenționalitatea este negativă, sau este alta decât cea declarată, atunci vorbim despre manipulare. Astfel persuasiunea reprezintă pozitivul comunicării, intenția fiind de bună credință. Manipularea este astfel negativul comunicării, intenția agentului persuasiv, în acest caz, fiind înșelătoare sau răuvoitoare” [după 4, p. 241].

Pentru a orienta vorbitorul spre a formula mesaje persuasive, unii autori au cercetat, implimentat și descris o serie de principii de comunicare. După Lakhani sunt sase principii ale persuasiunii [3, p. 121-223].

1. *Orientarea spre rezultatul dorit*. Pentru a convinge eficient, scopul personal trebuie bine definit în raport cu persoana ce urmează a fi convinsă.
2. *Centrarea pe interesele celor implicați*. Interesele persoanei, sau grupului trebuie în permanență luate în considerație ca parte a procesului de influențare. Persuasiunea nu funcționează pe termen lung atunci când este îndreptată doar spre interes propriu.
3. *Sinceritatea*. Lipsa onestității nu are ce căuta în procesul de persuasiune.
4. *Orientarea spre obținerea rezultatelor și folosirea eficientă a timpului*. Persoanele care influențiază au intervale de timp prestabilite în care trebuie să ajungă la anumite rezultate.
5. *Adăugarea unei laturi personale*. Cei ce influențiază îi cunosc pe cei pe care intenționează să-i influențeze, nu aleg ținte întâmplătoare. Au un fel de relație.
6. *Etica*. E importantă focalizarea pe convingerea oamenilor într-o direcție pozitivă, în interesul tuturor.

Cialdini R., profesor de marketing și psihologie la bază, afirmă că comunicarea trebuie să se bazeze pe principiile persuasiunii: reciprocitate, angajament și consecvență, dovadă socială, simpatie, autoritate și raritate [1]. Cum e posibil de a folosind persuasiunea în mediul profesional pentru a transmite informație la timp și în modul potrivit? Niță C. descrie fiecare principiu și propune idei pentru a formula texte de succes [6]:

1. *Reciprocitate*: dăruiește ceva pentru a obține altceva în schimb. Ideea reciprocității spune că oamenii, prin natura lor, se simt obligați să ofere fie reduceri, fie concesiile altora, dacă au primit favoruri din partea acelor persoane. Psihologia explică acest

lucru subliniind că oamenilor nu le place să se simtă îndatorați față de alții [7].

În cazul formulării textelor scrise, sau orale, întâi de toate, trebuie să oferi un conținut cu adevărat valoros: un ghid, un infografic sau un tutorial. Clientul/colegul trebuie să primească ceva util în schimb astfel celălalt va simți nevoia să-ți întoarcă favorul, va vrea să-ți mulțumească într-un fel [6];

2. *Angajamentul și consecvența*: oamenii vor ca ale lor convingeri să fie în concordanță cu valorile lor.

Principiul angajamentului declară că ființele umane au o nevoie profundă de a fi văzuți ca fiind consecvenți. Ca atare, odată ce te-ai angajat în mod public la ceva, atunci ești mult mai predispus să îndeplinești acest angajament tocmai datorită consecvenței. Acest lucru poate fi explicat, din punct de vedere psihologic, prin faptul că oamenii au stabilit acest angajament ca fiind în concordanță cu imaginea lor despre sine. Nu degeaba aceste principii stau sub aceeași umbrelă: merg foarte bine mână în mână. În cazul mesajelor persuasive, principiul angajamentului poate fi folosit prin a oferi ocazia interlocutorului să spună „da”, chiar și imaginar [ibidem];

3. *Dovadă socială*: este ceea ce fac oamenii pentru că observă că fac și ceilalți oameni. De exemplu, dacă colegii lucrează ore suplimentare, atunci cel mai probabil vom face și noi același lucru; dacă observăm că un anumit restaurant este întotdeauna plin de oameni, este mult mai probabil să încercăm și noi acel restaurant. Domeniul psihologiei sociale ilustrează experimente cu acest fenomen uman inevitabil, de exemplu experimentul cu liftul din anii 1960. Practic, ce face majoritatea oamenilor într-un lift, va copia și o persoană care se alătură acestui grup în interiorul ascensorului. De exemplu, dacă grupul se uită spre spatele ascensorului, individul va copia acest exemplu și va face același lucru [7].

Principiul dovezii sociale este probabil cel mai puternic principiu din cele șase, cu efecte imediate. Poate fi pus în practică în felul următor: arată-le oamenilor poveștile și experiențele celor ce au cumpărat deja, sau au făcut deja cele ce le propui; adaugă textelor date, cifre, statistici. Pentru un plus de credibilitate, folosește cifre reale și impare [6];

4. *Simpatia*: cu cât îți place mai mult de cineva, cu atât mai ușor vei fi convins de el. Oamenii sunt mai predispuși să spună „da” unei solicitări atunci când cunosc și le place persoana care o emite. Preferința se bazează pe împărtășirea unor lucruri similare cu cei pe care îi plăci și se bazează, de asemenea, pe cât de atractiv arată o persoană. Niță C. recomandă: comunică sincer, deschis și natural; folosește cuvinte sau idei pe care le ai în comun cu publicul; arată că te asemeni cu ei, că ai trecut prin problemele lor, înainte să le arăți soluțiile; oferă complimente, când îți permite contextul; arată-ți recunoștința [ibidem];
5. *Autoritate*. Oamenii respectă autoritatea și doresc să urmeze expertii dintr-un domeniu. Autoritatea se referă la tendința oamenilor de a fi convinși de persoanele pe care le percep ca având cunoștințe și credibilitate în ceea ce privește un anumit subiect. Accesorii precum titlurile locurilor de muncă (Dr., de exemplu) și uniforme pot insufla acest aer de autoritate în oameni, determinând astfel persoana obișnuită să accepte ceea ce spune o astfel de persoană fără să pună întrebări [7]. Ca să aplici acest principiu poți: menționa diverse nume cu care ai colaborat (spre exemplu, dacă anumite publicații au scris despre tine și munca ta, ar trebui ca publicul tău

să știe asta); chiar și dacă anumite publicații sau personalități doar te-au menționat într-o postare, comunică asta în textele tale; creează studii de caz și fă trimitere la ele [6];

6. *Raritatea*: este percepția asupra serviciilor care par a deveni mai atractive atunci când disponibilitatea lor este percepută ca fiind limitată. De exemplu, comportamentul uman este de așa natură încât este mult mai probabil să achiziționăm ceva dacă suntem informați că este ultima bucată disponibilă sau că este la o ofertă specială care va expira în curând [7]. Pentru a convinge folosind principiul rarității comunică ofertele disponibile real; comunică avantajele exclusive ale ofertei; crează oferte limitate în timp; comunică data și ora la care expiră oferta [6].

Lakhani D. compară persuasiunea bună cu un dans atent orchestrat între tine și persoana pe care o convingi. Această orchestrare presupune înțelegerea adevăratelor dorințe și nevoi ale persoanei pe care o persuadezi, înțelegerea criteriilor de a acționa ale acesteia și, în final, prezentarea informației în concordanță cu respectivele dorințe ale persoanei [3, p. 36].

Kapferer J. stabilește o succesiune de șase operații în procesul de persuasiune:

1. *Expunerea la mesaje*. Un individ poate fi persuadat dacă este atins de mesaje construite în acest scop. Problema care apare încă de la începutul procesului persuasiv este aceea că mesajele vor atrage mai degrabă un public deja convins.

2. *Decodificarea mesajelor*. Mesajele care ajung sub forma unor stimuli senzoriali trebuie decodificate. Pentru a putea fi perceput, un mesaj trebuie mai întâi să se fi bucurat de atenția receptorului. Din multitudinea de stimuli externi, individul va acorda atenție acelor care îi corespund trebuințelor și sunt în consonanță cu valorile sale, precum și celor care atrag atenția prin caracteristicile fizice (formă, culoare, sunete).

3. *Acceptarea mesajelor* este necesară, pentru că doar în măsura în care receptorul își însușește punctul de vedere al emițătorului, mesajul persuasiv și-a atins scopul. Datorită structurii sale cognitive și evaluative, receptorul va genera gânduri în acord cu mesajul, acceptându-l, sau dimpotrivă, va genera contra-argumente pentru a-l respinge.

4. *Generalizarea efectelor* este următoare etapă pentru schimbarea atitudinii.

5. Pentru ca schimbarea atitudinii să ducă la schimbarea comportamentului este necesară *persistența în timp* a schimbărilor de atitudine.

6. Schimbarea comportamentului depinde de *contextul situațional*. Renunțarea la obișnuințe nu depinde atât de individ, cât mai ales de mediul în care obișnuința s-a creat [după 4, p. 238, 239].

Oamenii au de obicei un tipar, bazat pe senzații, despre felul în care sunt convinși. Există două faze ale acestui proces. Mai întâi oamenii vor aduna informații printr-un anumit canal senzorial (canalul de convingere), iar apoi vor trata informația într-un anumit fel (modul de convingere) [2, p.199, 200]. În tabelul de mai jos sunt prezentate tipare de canal de convingere, distribuția procentuală în contextul de lucru și exemple.

Tabelul 1. Tipare de canal de convingere, distribuția procentuală în contextul de lucru și exemple

Tipar de canal de convingere	Descrierea tiparului	Distribuția procentuală în contextul de lucru	Exemple de armonizare cu canalul de convingere al interlocutorului
Vede	Trebuie să vizualizeze un produs, un serviciu, o idee.	55%	„Aș vrea să-ți <i>arăt</i> un eșantion.”
Aude	Îi trebuie o prezentare orală pentru a auzi ceva.	30%	„ <i>Sună</i> bine, nu? Dorești să mai <i>discutăm</i> ceva?”
Citește	Trebuie să citească ceva (ex. prezentări).	3%	”Poți <i>urmări</i> cifrele din rapoarte.”
Face	Trebuie să facă ceva	12%	„Vei dori să încerci ca să te hotărăști?”

Charvet S.R. propune un limbaj de influențare care armonizează canalul senzorial al interlocutorului (văz, auz, citit, acțiune) cu limbajul propriu [ibidem, p. 201].:

- ✓ *Vede*: vezi, uitate, arată, perspectivă, imagine, clar, clarifică, luminează, întuneric, strălucitor, colorat, vizualizează, luminează, vad, încețoșat, aruncă o privire la, imaninează-ți, examinează etc.
- ✓ *Aude*: auzi, vorbește, ascultă, a se mira, spune, întreabă, dialog, sună, zgomot, ritm, pe frecvență, armonie, ton, dezacord, strigă, discută etc.
- ✓ *Face*: simte, atinge, prinde, adună, în contact cu, conectează, presiune, sensibil, solid, închis, legătură, încearcă, probează, testează etc.

Persuasiunea este o abilitate necesară în acțiunile din viața de zi cu zi, dar și inevitabilă în a-i determina pe oameni să adopte modalități noi de a se comporta și a gândi în interiorul grupului de lucru. Comunicarea persuasivă aplicată în mediul profesional va aduce numeroase beneficii instituției: un grad mai bun de informare a angajaților, relații interpersonale mai bune, un nivel sporit de satisfacție de la activitățile instituției, angajați mai productivi etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Cialdini R. B. Trad.: Budui M. Psihologia persuasiunii – Totul despre influențare: Amplifică-ți puterea de convingere și învață să te aperi de manipulare. București: Business Tech International. 2014. 382 p.
2. Charvet S. R. trad.: Mihăilescu B. Cuvinte care schimbă minți. Stăpânește limbajul de convingere. București: Editura Amaltea. 290 p.
3. Lakhani D. trad.: Sasu I., Persuasiunea. Arta de a obține ceea ce vrei. București: Editura Amaltea, 2009, 231 p.
4. Stănciugelu I., Tudor R., Tran A., Tran V. Teoria comunicării, Editura Tritonic, 2014, 440 p.
5. În: <https://dexonline.ro/definitie/persuasiune>
6. În: <https://naw.ro/cum-sa-folosesti-principiile-persuasiunii-in-scris/>
7. În: <https://whitepr.ro/2019/04/24/cum-sa-utilizezi-cele-6-principii-ale-persuasiunii-ale-lui-cialdini-pentru-a-creste-conversiile/>

COMUNICAREA INTERCULTURALĂ ÎN CONTEXTUL DIVERSITĂȚII RELIGIOASE A UE

INTERCULTURAL COMMUNICATION IN THE CONTEXT OF RELIGIOUS DIVERSITY OF THE EU

Stela SPÎNU,
doctor, conferențiar universitar
USMF „N. Testemițanu”

SUMMARY

Religion has a decisive role in contemporary European society, becoming an essential constituent of cultural identity. A dialogue between religions, conducted with the consciousness of collegiality, could lead to the easing of tensions between religious groups and to the increase of opposition to religious violence.

Keywords: religion, intercultural dialogue, interreligious dialogue, tolerance, Christianity, Islam.

1. Pluralismul religios al UE

Religia deține un rol decisiv în societatea europeană contemporană, devenind un constituent esențial al identității culturale. Pentru filosoful și sociologul francez David Émile Durkheim, *religia* este un sistem unificat de credințe și practici cu privire la lucrările sacre, adică acele lucruri puse deoparte și interzise, credințe și fapte, care unesc într-o singură comunitate morală, numită Biserica, pe toți aceia care aderă la ele (Durkheim, p. 8).

Religiile recunoscute oficial și practicate în spațiul unitar european sunt: romano-catolicismul (75%), islamul (2,5%), protestantismul și mozaismul în Belgia; romano-catolicismul (90%), protestantismul (2%), religia musulmană (1%) și mozaică (1%) în Franța; protestantismul (40%), catolicismul (35%), neoprotestantismul în Germania; catolicismul (95%), protestantismul, ortodoxismul în Italia; romano-catolicismul (87%), protestantismul (13%), ortodoxismul, religia musulmană în Luxemburg; romano-catolicismul (36%), protestantismul reformat (20%) în Olanda; luteranismul (87%), romano-catolicismul (1,7%), islamismul în Danemarca; catolicismul (94%), anglicanismul (4%), prezbiterianism în Irlanda; creștinismul anglican, catolicismul, religiile metodistă (71,6%), musulmană (2,7%) și hindusă 1% în Regatul Unit; ortodoxismul (95%), islamismul (2%) în Grecia; romano-catolicismul (84%) în Portugalia; romano-catolicismul (90%), protestantismul, religiile musulmană și mozaică în Spania; catolicismul (80%), protestantismul în Austria; protestantismul (90%), ortodoxismul în Finlanda; evangheliismul luteran (94%), romano-catolicismul în Suedia; creștin-ortodoxismul (78%), religiile musulmană (18%) și maronita în Cipru; luteranismul și ortodoxismul în Estonia; protestantismul (66%), ortodoxismul și catolicismul în Letonia; catolicismul, protestantismul și ortodoxismul în Lituania; romano-catolicismul (93%) în Malta; catolicismul (95%), ortodoxismul și protestantismul în Polonia; catolicismul

(40%), protestantismul (10%) în Cehia; romano-catolicismul, protestantismul, ortodoxismul în Slovacia; romano-catolicismul în Slovenia; romano-catolicismul (67,5 %), calvinismul (20%), (5%) luteranismul, alte religii (7,5%) în Ungaria; creștinismul (89%), islamismul (10%), catolicismul, mozaismul în Bulgaria; ortodoxismul, protestantismul (3,7%), greco-catolicismul (0,9 %) în România.

Experiența europeană în domeniul raporturilor dintre state și culte se caracterizează printr-o diversitate ce trebuie să fie înțeleasă. Declarația adoptată de către Conferința europeană de la Amsterdam din 1997 precizează că „UE nu prejudiciază statutul de care beneficiază Bisericele, asociațiile sau comunitățile religioase din statele membre” (Vlaicu).

Jose Manuel Barroso, președinte al Comisiei Europene în perioada 2004-2014, participând la cea de-a treia Adunare Ecumenică Europeană de la Sibiu (6 septembrie 2007), susținea „În tratatul constituțional și cel de reformă există prevedere pentru un dialog deschis cu religiile, dar nu se face referire la o anumită religie. E adevărat că creștinismul se află la baza Europei, este un fapt istoric, dar nu există prevedere pentru o anumită religie. Europa e alcătuită din diversitate: avem creștinism, dar și oameni care au o altă religie sau nu au niciuna și trebuie să-i respectăm pe toți. Apărăm libertatea de a avea o religie, dar și libertatea de a nu avea nici o religie. Asta este Europa: libertatea de alegere și toleranță” (Carabelea).

2. Influența islamului în spațiul unitar european

Islamul este tot mai frecvent întâlnit în spațiul unitar european. Această religie monoteistă s-a manifestat de la bun început ca un burete, ce a absorbit cultura și civilizația lumii antice grecești, indiene, persane și chineze, pe care a transmis-o spațiului european într-un mod propriu (Dumea, p. 45).

În prezent, peste 15 milioane de musulmani sunt în UE. Ei sunt pe locul doi în Europa, după creștini. Mihai-Ștefan Dinu, în studiul „Rolul religiei în construcția viitoarei Europe”, face o distincție între comunitățile musulmane din Balcani și comunitățile musulmane din spațiul Europei occidentale:

- Atunci când ne referim la *comunități musulmane din Balcani*, trebuie, în mod necesar, să avem în vedere diversitatea acestora. Localizate în această regiune încă din timpul prezenței Otomane, ce a început cu secolul al XIV-lea, după un proces de islamizare, ce a durat până aproape de începutul secolului XX, aceste comunități sunt departe de a putea fi caracterizate drept omogene.
- Majoritatea *populației musulmane din Europa Occidentală* s-a stabilit în anii 1950 prin mai multe căi: recrutarea de forță de muncă, prin programe de tipul „muncitori invitați”, răspândite în Europa până spre mijlocul anilor '70; programe de reunificare familială a celor recrutați; stabilirea urmașilor acestor familii în țara-gazdă; ca urmare a imigrației de tip post-colonial; solicitanți de azil sau refugiați din Irak, Somalia, Eritreea și Afganistan (Dinu, p. 16).

Actualmente, tot mai frecvent europenii își pun întrebarea dacă islamul din Europa este o parte integrantă a unui mediu cultural evolutiv sau o amenințare la adresa societății europene. Samuel Phillips Huntington, analizând cauzele conflictelor interetnice, a acordat factorului religios un rol primordial. În opinia acestuia, cele mai acute conflicte se pot produce pe frontierele ce despart lumea creștină (occidentală și ortodoxă) de cea

musulmană (zona Balcanilor, Caucaz, Asia Centrală, zonele Mării Negre și ale Mării Mediterane) (Huntington, p. 36).

În acest context, credem notabil testamentul lui Robert Schuman, lăsat urmașilor săi, în care se atrage atenția absolutei necesități a unei Europe reconciliate, unite și puternice, bazată pe fraternitate creștină.

3. Dialogul interreligios în sprijinul comunicării interculturale

Dialogul între religiile prezente în spațiul european are o îndelungată tradiție. Uniunea Europeană nu ar fi avut cum să ignore acest dialog și să nu trateze cultele religioase ca și parteneri a căror consultare este necesară în oricare acțiune a instituțiilor europene.

Prima dată când într-un document oficial al UE religiile au fost tratate ca *partener de dialog al instituțiilor UE* este dată de apariția „Cartei Albe a Guvernării Europene”, lansată de Comisia Europeană în 2001. Potrivit acesteia „societatea joacă un rol important, permițând cetățenilor să-și exprime preocupările și furnizându-le serviciile care corespund nevoilor populației. Bisericele și comunitățile religioase aduc o contribuție specifică”.

În afară de cultele religioase, cunoscute în fiecare stat membru UE, există și organizații religioase la nivel european, care sunt implicate în diverse forme de *dialog* cu instituțiile UE. Cele mai importante dintre acestea sunt:

- Conferința Bisericilor europene (KEK), care grupează mai multe biserici creștine (anglicană, protestante, ortodoxe, unele confesiuni catolice (în afară de cea romano-catolică));
- Conferința Episcopatelor din Comunitatea Europeană (COMECE), care grupează episcopatele romano-catolice de pe teritoriul UE.
- Unele Biserici, în afară de apartenența la KEK sau COMECE, au considerat că este necesar să aibă o formă mai intensă de dialog cu instituțiile UE, motiv pentru care au propriile lor reprezentanțe la Bruxelles pe lângă aceste instituții. Există o Reprezentantă a Bisericii Evanghelice din Germania, Reprezentante ale Bisericii Ortodoxe a Greciei (din 1998), a Bisericii Ortodoxe a României (din 2006) și un Birou permanent al Patriarhiei Ecumenice (din 1995).
- Pe lângă COMECE, Biserica romano-catolică dialoghează cu instituțiile UE și prin intermediul organizației Caritas Europa, care are un birou la Bruxelles.

Nu numai Bisericele creștine se află în dialog cu instituțiile UE, ci și organizațiile care reprezintă religiile iudaică sau musulmană și au o prezență concretă la Bruxelles (Centrul Evreiesc de Informare, Centrul Rabinic European, Consiliul European al Comunităților Evreiești, Liga de Întrajutorare a Asociațiilor Musulmane din Europa, Forumul tineretului și al studenților Musulmani Europeni etc.) (Baconsky, T., Carp, R., Manolescu, A., Ștefoi, E., Tătaru, B., p. 305).

Un *dialog interreligios* matur necesită o bună pregătire a actorilor implicați. În opinia lui Leonard Swidler, dialogul interreligios trebuie să conțină trei faze:

- prima fază este cea în care „noi uităm informațiile greșite referitoare la ceilalți și începem să ne cunoaștem reciproc, așa cum suntem cu adevărat”;
- în cea de-a doua fază, noi începem să distingem, adică să recunoaștem, să legitimăm valorile tradiției partenerului nostru și să dorim să le integrăm în sistemul valorilor „noastre”;

- în faza a treia, care reprezintă o metamorfozare ce are loc în ambele părți, o transformare ce nu minimalizează și nu atinge diferențele, partenerii ajung parcă să treacă dincolo de ele, să le depășească, și, deci, într-o oarecare măsură (dar nu total) să le ignore, pentru a putea rezolva sau evita probleme mai grave (Swidler, p. 44).

Referindu-se la etica *dialogului interreligios*, filosoful Matew Vattamattam, evidențiază următoarele aspecte: 1. acceptarea egalității partenerilor de dialog; 2. transparența motivelor; 3. deschidere față de „diferit”, față de celălalt; 4. dorința de a „crește”; 5. angajamentul față de adevăr; 6. atitudine de rugăciune, adică o dispoziție contemplativă a sufletului; 7. atitudine de iubire și de speranță, care este obligatorie pentru o ulterioară „înaintare” în dialog; 8. deschiderea spre o critică a religiilor este necesară pentru a putea opri orice formă de manipulare a religiei; 9. pregătire adecvată, o cunoaștere elementară, dar suficientă a situării culturale, a religiei și scripturilor partenerului de dialog (Vattamattam, p. 6).

Prin urmare, un dialog între religii în spațiul comun european, condus cu conștiința colegialității sau a convergenței lor, ar putea duce la atenuarea tensiunilor între grupurile religioase și la creșterea opoziției față de violența religioasă.

BIBLIOGRAFIE

1. Baconsky, T., Carp, R., Manolescu, A., Ștefoi, E., Tătaru, B., Pentru un creștinism al noii Europe, seria Boltzmann, București, Ed. Humanitas, 2007, vol. III.
2. Biserica Ortodoxă în Uniunea Europeană, Coordonatori: Gabor, Ad., Mureșan, R., București, Editura Universității din București, 2006.
3. Diaconu, I., Minoritățile. Identitate. Egalitate, București, Ed. General Partner, 1998.
4. Dinu, M., Rolul religiei în construcția viitoarei Europe. București, 2009. <https://vdocumente.com/rolul-religiei-in-construcia-viitoarei-europe.html?page=1>
5. Dumea, E., Cultură și religie în Europa. <http://www.cse.uaic.ro>
6. Durkheim, É., Formele elementare ale vieții religioase. Iași, Polirom, 1995, p. 8. https://www.academia.edu/50118747/Durkheim_Emile_Formele_elementare_ale_vietii_religioase
7. Huntington, S., Ciocnirea civilizațiilor și refacerea ordinii mondiale, București, Ed. Antet, 1998.
8. Spînu, S., Unitatea și diversitatea culturală în UE. Suport de curs, Chișinău, Ed. Universității de Stat „Dimitrie Cantemir”, 2018.
9. Spînu, S., Comunicarea interculturală: delimitări conceptuale, in Administrarea Publică, nr. 2, 2018, p. 120-127. https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=ro&user=kuNgmoUAAAAJ&citation_for_view=kuNgmoUAAAAJ:BqipwSGYUEgC
10. Swidler, L., După absolut. Viitorul dialogic al reflecției religioase, Cluj-Napoca, Ed. Limes, 2003.
11. Vattamattam, M., Inter-Rreligious dilogue. A Fundamental Aspect in a Prophetic Evangelization. <http://www.humanistica.ro/anuare/2003/articole/Cuceu.htm>
12. Vlaicu, P., Locul cultelor în sistemele de drept european. <https://nomocanon.com/locul-cultelor-in-sistemele-de-drept-european/>
13. Carabelea, D., Barroso vine la Adunarea Ecumenica de la Sibiu. <https://www.curen->

DE LA STATU-QUO LA SCHIMBARE: RECONFIGURAREA ATITUDINII FAȚĂ DE MUNCĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN ERA POSTPANDEMICĂ

FROM STATUS-QUO TO CHANGE: RECONFIGURING THE WORK ATTITUDE OF PUBLIC SERVANTS IN THE POST-PANDEMIC ERA

Irina CEACÎR,
doctor în științe politice,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice
al Universității de Stat
E-mail: i.a.ceacir@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-4715-8027

SUMMARY

In that article, I tried to explain the path of change in the attitudes of public officials who worked without many problems and obstacles before the pandemic, and everything that followed after the pandemic. The process of reconfiguring the activities of public officials and the way they are viewed at work is described. It is evident that their role has increased, and many public officials no longer want to work as they did before the pandemic, but they want emotional stability at work. It is a long process in the initial phase, but it is progressing quickly. There is still much work to be done, but it is important that it is understood that the post-pandemic era differs greatly from what it was before.

Keywords: *public administration, civil servant, pandemic, post-pandemic era, civil service, public service, transparency*

Pandemia COVID-19 a reprezentat un moment de cotitură pentru întreaga societate, determinând schimbări radicale asupra modului în care oamenii își trăiesc viața și își desfășoară activitatea profesională. În acest context, funcționarii publici din întreaga lume au fost nevoiți să se adapteze rapid la noile realități și să-și reconfigureze atitudinea față de muncă și față de rolul lor în societate. Autoritățile administrației publice din Republica Moldova s-au confruntat, la rândul lor, cu o serie de probleme și neclarități, care încă mai sunt actuale și la moment, în perioada postpandemică: începând cu cadrul normativ, continuând cu procesul de digitalizare a serviciilor și nu în ultimul rând cu deficitul de resurse umane.

Întreaga activitate a funcționarilor publici, regimul general al funcției publice, statutul funcționarului public, raporturile juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice din Republica Moldova, precum și alte raporturi ce decurg din acestea sunt prevăzute în Legea Nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statu-

tul funcționarului public. În Legea menționată la Capitolul V găsim articole ce vizează cariera funcționarilor publici. Astfel, în articolul 27 se stipulează condițiile pentru a candida la o funcție publică. Persoana care își dorește să candideze la o funcție publică trebuie să: dețină cetățenia Republicii Moldova; posedă limba de stat și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege; să aibă capacitatea deplină de exercițiu; să nu fi împlinit vârsta de 63 de ani; să fie aptă, din punct de vedere al stării sănătății, pentru exercitarea funcției publice, conform certificatului medical eliberat de instituția medicală abilitată, dacă pentru funcția respectivă sunt stabilite cerințe speciale de sănătate; să aibă studiile necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă; în ultimii 5 ani să nu fi fost destituită dintr-o funcție publică și sau nu i se fi încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare; să nu aibă antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție; să nu fi fost privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție; să nu aibă interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate. Ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin: concurs, promovare, transfer, detașare, asigurare a interimatului funcției publice de conducere, numire.

Pentru funcționarul public debutant se acordă o perioadă de probă de 6 luni. Perioada de probă are drept scop verificarea cunoștințelor, abilităților și atitudinilor profesionale în îndeplinirea funcției publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului și exigențelor administrației publice. Nu se consideră funcționar public debutant persoana care anterior a exercitat funcție de demnitate publică, care a activat în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau a activat în calitate de funcționar public cu statut special, dacă au activat în funcțiile respective nu mai puțin de 6 luni, precum și persoana numită în funcție publică de conducere de nivel superior. După perioada de probă se evaluează activitatea funcționarului public și acesta depune jurământul [1].

Odată ce a depus jurământul, funcționarul public devine un actor important în activitatea instituției în care este angajat. Acesta se înglobează în interiorul unei culturi organizaționale deja formate, care conține careva valori, idei, ritualuri, simboluri, convingeri, aspirații, tipaje de gândire. Deja totul depinde de flexibilitatea noului angajat și de deschiderea acestuia spre dobândirea de noi cunoștințe și abilități practice în munca pe care o va exercita zi de zi. În activitatea funcționarului public sunt o serie de sarcini care trebuiesc realizate de multe ori într-un ritm destul de intens, asemănător și tehnic. Foarte mult depinde de modalitatea în care i-a fost transmisă procedura de realizare a sarcinilor de către mentorul care l-a curat pe funcționarul public abia angajat.

Nu putem să nu menționăm și importanța Legii nr.25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită al funcționarului public care reglementează conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice, având drept scop stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public. În Capitolul II al Codului

se menționează principiile de conduită a funcționarului public: legalitate, imparțialitate, independență, profesionalism, loialitate [2].

Totuși cât de mult se ține cont de aceste principii depinde în mare parte de valorile instituției publice. Dacă până la pandemie orice angajat, din orice sferă, avea deja o obișnuință în ceea ce privește realizarea sarcinilor, după pandemie totul se schimbă în mare parte. Atât în sfera publică, cât și în cea privată un accent deosebit se va pune nu pe partea tehnică, de execuție a sarcinilor, ci pe latura mentală a procesului de organizare a muncii, de starea psihoemoțională a angajatului, fie el funcționar public, sau alt specialist din oricare sector al muncii. Sectorul public se confruntă cu deficit de cadre, acest aspect fiind menționat chiar și în Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2021. Astfel, se relevă faptul că gradul de ocupare a unităților de personal din autoritățile publice, calculat ca raportul dintre numărul funcțiilor și posturilor ocupate către efectivul limită de personal, înregistrează un nivel relativ înalt – 86.3% [3]. După pandemie majoritatea angajaților au alte cerințe la locul de muncă, astfel este destul de complicat să se conformeze regulilor stricte și greu adaptabile din sfera administrației publice. Angajații, în mare parte își doresc flexibilitate, siguranță, pachete pentru sănătate și stare de bine, muncă la distanță, care practic nu sunt în concordanță cu procedurile de lucru în sfera publică, deși și aici se lucrează activ spre reconfigurare prin digitalizarea și automatizarea proceselor, dar încă mai este nevoie de timp pentru performanță.

Transformarea la locul de muncă după pandemie este un proces complicat în sine, care dezvoltă o nouă realitate a pieței muncii, bazate în primul rând pe satisfacția nevoilor psihologice de bază ale angajaților, ceea ce până la pandemie era uneori întâlnită în instituțiile private, și practic deloc în instituțiile publice. La moment departamentul de resurse umane pun accent, foarte atent și cu responsabilitate, pe unele competențe non-tehnice pe care ar trebui să le dețină viitorul angajat, care până la pandemie păreau a fi clare, dar nu neapărat cele mai importante, precum: comunicare asertivă, gândire creativă, spirit de conducere (la necesitate, în dependență de funcție), flexibilitate la munca în echipă, competențe ce sporesc etica muncii, atitudine pozitivă.

Comunicarea asertivă reprezintă deschiderea spre o comunicare eficientă cu colegii, cetățenii, alte persoane prin empatie, ascultare și încredere. Gândirea creativă reprezintă modalitatea de soluționare a problemelor, sarcinilor într-un mod organizat, cu calm, prin observare, negociere, gândire laterală, analiză, brainstorming și luarea deciziilor. Spirit de conducere reprezintă posibilitatea de a lua decizii, gestiona situații dificile și de a-i îndruma pe ceilalți la necesitate. Printre competențele de conducere se numără soluționarea conflictelor, delegarea, empatia, polivalența și gestionarea proiectelor. Flexibilitatea la munca în echipă reprezintă posibilitatea de a munci cot la cot cu alți colegi, chiar dacă nu împărtășesc aceleași opinii, dar colaborează pentru a reuși. Printre principalele competențe legate de munca în echipă se numără colaborarea, cooperarea, capacitatea de a asculta și delegarea. Sosirea la timp la locul de muncă, îndeplinirea sarcinilor în termenele stabilite și a fi organizat sunt tot atâtea elemente care fac parte dintr-o etică a muncii solidă. Competențele specifice în domeniul eticii muncii cuprind automotivația, fiabilitatea, profesionalismul și disciplina. Angajații cu atitudine pozitivă sunt de bază pentru orice instituție atât publică, cât și privată. Pe lângă faptul că pot

contribui la transformarea locului de muncă într-un loc plăcut și productiv, datorită capacității lor de a rămâne pozitivi, pot contribui la echilibrarea stresului ridicat și a ritmului rapid din mediile de lucru. Cooperarea, entuziasmul, amabilitatea și respectul sunt câteva dintre principalele competențe conexe [4]. Chiar dacă par niște competențe de care s-au ținut cont mereu, totuși la moment ele prevalează, deoarece starea de bine a angajatului este primordială pentru o activitate eficientă, și de asta ține cont atât angajatul, dar și nemijlocit angajatorul. Până la pandemie, acest aspect era ținut în umbră.

Era clar că până la pandemie, funcționarii publici din Republica Moldova se confruntau deja cu o serie de probleme în exercitarea atribuțiilor lor. Aceste probleme includeau, printre altele, lipsa de resurse, birocrăția, corupția și o infrastructură precară. Pandemia COVID-19 a adăugat, un nou set de provocări, menționate anterior, cum ar fi necesitatea de a lucra de acasă sau de a implementa măsuri de precauție pentru a preveni răspândirea virusului în rândul angajaților și a populației. În era postpandemică, funcționarii publici din Republica Moldova se confruntă încă cu aceleași probleme ca înainte de pandemie, dar trebuie să se adapteze și să lucreze într-un mediu mai complex și mai imprevizibil. Cu toate acestea pandemia a generat și o serie de oportunități pentru modernizarea și îmbunătățirea activității funcționarilor publici, prin adoptarea tehnologiilor digitale și prin dezvoltarea de soluții inovatoare pentru a soluționa problemele existente. De asemenea, pandemia a subliniat importanța unei administrații publice transparente, eficiente și responsabile, iar funcționarii publici ar putea fi impulsionați să își îmbunătățească performanțele pentru a răspunde acestor așteptări ale erei postpandemice.

Este cert, că autoritățile din Republica Moldova au acționat imediat atunci când a început pandemia pentru ca să nu fie perturbată activitatea administrației publice, dar, totuși probleme au apărut în toate sferele vieții sociale. A fost o perioadă grea și cu multe obstacole, dar a fost și un impuls spre schimbare și inovare. În acest context, considerăm important a menționa că în vederea îmbunătățirii calității serviciilor pe care funcționarii publici le acordă cetățenilor și în vederea adaptării la noile provocări generate de pandemie, este util a se ține cont de bunele practici ale funcționarilor publici din statele Uniunii Europene. Generalizând, am putea menționa următoarele exemple:

1. Implementarea tehnologiilor digitale în vederea îmbunătățirii serviciilor publice, deoarece aceasta este o tendință evidentă în toate statele dezvoltate ale Uniunii Europene. Funcționarii publici din Republica Moldova ar putea prelua modele de bune practici privind utilizarea tehnologiei digitale, astfel încât să ofere servicii mai eficiente și să faciliteze interacțiunea cu cetățenii.
2. Dezvoltarea de soluții inovatoare pentru a gestiona situațiile de urgență. Pandemia a demonstrat importanța pregătirii și reacției prompte la situații de urgență. Funcționarii publici din Republica Moldova se pot inspira din experiența țărilor Uniunii Europene privind dezvoltarea și implementarea planurilor de urgență, astfel încât să asigure siguranța cetățenilor și să minimizeze impactul situațiilor de criză.
3. Promovarea transparenței și a responsabilității în administrația publică. În țările Uniunii Europene există o cultură puternică a transparenței și a responsabilității în administrația publică, iar Republica Moldova trebuie să depună efort, astfel încât să asigure o administrație publică mai eficientă și mai responsabilă.

4. Colaborarea cu societatea civilă și cu sectorul privat. În țările Uniunii Europene, administrația publică colaborează cu societatea civilă și cu sectorul privat pentru a dezvolta soluții inovatoare și pentru a îmbunătăți serviciile publice. Funcționarii publici din Republica Moldova ar putea prelua aceste modele de bune practici, astfel încât să asigure o colaborare mai strânsă cu actorii non-guvernamentali și cu sectorul privat, în vederea dezvoltării unor soluții mai eficiente și mai sustenabile.

În concluzie, menționăm că era postpandemică a adus cu ea schimbări semnificative în cadrul autorităților administrației publice în general, iar Republica Moldova nu a făcut o excepție. În urma pandemiei, autoritățile publice din întreaga lume au trebuit să se adapteze la noile provocări și să găsească soluții pentru a răspunde nevoilor cetățenilor, într-un mod eficient și sigur. În Republica Moldova, autoritățile publice au făcut eforturi considerabile pentru a răspunde nevoilor cetățenilor în contextul pandemiei: s-au implementat măsuri de distanțare socială și de protecție a sănătății publice, s-au dezvoltat soluții digitale pentru a facilita accesul cetățenilor la serviciile publice și s-a promovat transparența și responsabilitatea în administrația publică.

Cu toate acestea, există încă multe provocări de abordat, în ceea ce privește eficiența și eficacitatea administrației publice din Republica Moldova. Unele din aceste provocări includ dezvoltarea infrastructurii digitale, promovarea unei culturi a transparenței și responsabilității în cadrul instituțiilor publice. În continuare, este necesară o abordare strategică și inovatoare pentru a îmbunătăți activitatea autorităților publice și pentru a răspunde nevoilor și așteptărilor cetățenilor într-un mod eficient și transparent.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Publicat: 23-12-2008 în Monitorul Oficial Nr. 230-232 art. 840. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120077&lang=ro (vizitat 20.04.2023).
2. Legea nr.25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită al funcționarului public. Publicat : 11-04-2008 în Monitorul Oficial Nr. 74-75 art. 243. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94204&lang=ro. (vizitat 20.04.2023).

Alte surse:

3. Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2021. În: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_fp2021_final_modif.pdf. (vizitat 20.04. 2023).
4. Șase competențe non-tehnice de care aveți nevoie la locul de muncă după pandemie. În: https://eures.ec.europa.eu/six-soft-skills-you-need-post-pandemic-workplace-2022-04-20_ro. (vizitat 20.04.2023).

REZILIENȚA BIBLIOTECARULUI: ABILITĂȚI ȘI COMPETENȚE CHEIE PENTRU A FACE FAȚĂ CU SUCCES SCHIMBĂRII ÎN MEDIUL INFORMAȚIONAL

LIBRARIAN RESILIENCE: KEY SKILLS AND COMPETENCIES TO SUCCESSFULLY DEAL WITH CHANGE IN THE INFORMATION ENVIRONMENT

Lilia CANȚÎR,

șef serviciu,

Biblioteca „Ștefan cel Mare”, filiala BM „B.P. Hasdeu”

SUMMARY:

The article emphasizes skills such as adaptability, the ability to make decisions and act promptly, technology and continuous learning skills, communication and collaboration skills, the ability to solve problems and manage conflict, empathy and connection with library users. The article provides concrete examples of the application of these skills and competencies, such as implementing new technologies and automation solutions, developing educational and cultural programs, collaborating with institutions for other libraries to access information and services, and managing crises and emergency situations. Finally, the author emphasizes the importance of continuing to develop these key skills and competencies to ensure that librarians can successfully meet future challenges and provide quality service to library users.

Keywords: *resilience, skills, empathy, crisis management, technology skills, crisis management, communication and collaboration*

În era digitală în care informațiile sunt doar la un click distanță, bibliotecarii se confruntă cu o serie de provocări legate de schimbarea rapidă și continuă a mediului informațional. Acest lucru a dus la necesitatea adaptării și dezvoltării abilităților și competențelor cheie pentru a face față noilor cerințe ale utilizatorilor. În acest context, reziliența devine o abilitate crucială pentru bibliotecarii care doresc să supraviețuiască și să prospere în mediul informațional din ce mai complex și în schimbarea rapidă. În acest articol vom explora conceptul de reziliență în bibliotecă, rolul bibliotecarului în dezvoltarea acestor abilități și modul în care cartea poate juca un rol esențial în acest proces.

Reziliența este capacitatea de a face față și de a depăși situații dificile și stresante, de a învăța din experiențe negative și de a-și reveni după evenimente traumatice sau de criză. În contextul bibliotecarilor și al mediului informațional, reziliența se referă la abilitatea de a face față schimbărilor constante, de a gestiona resursele limitate și de a răspunde

eficient la provocările tehnologice și sociale.

În prezent, bibliotecile se confruntă cu o serie de schimbări majore în mediul informațional. Avansurile tehnologice și accesul la internet au schimbat modul în care oamenii accesează și informațiile, iar bibliotecile trebuie să se adapteze acestor realități. Pe lângă asta, pandemia COVID-19 a creat o nouă serie de provocări pentru biblioteci, inclusiv reducerea numărului de vizitatori și necesitatea de a oferi servicii online. Reziliența devine astfel o calitate esențială pentru bibliotecarii care doresc să continue să ofere servicii valoroase și relevante în aceste condiții în schimbare.

În Republica Moldova, bibliotecile publice sunt o parte importantă a infrastructurii culturale și educaționale, fiind principala sursă de informații și cultură pentru comunitățile locale. Bibliotecile sunt prezente în fiecare localitate, oferind acces gratuit la o gamă largă de resurse informaționale, inclusiv cărți, reviste, publicații periodice, CD-uri, DVD-uri, jocuri educaționale și multe altele. Cu toate acestea, bibliotecile se confruntă cu provocări semnificative în contextul schimbărilor rapide din mediul informațional.

În plus, bibliotecile publice din Republica Moldova se mai confruntă și cu provocări financiare și resurse umane, ceea ce poate afecta capacitatea lor de a se adapta la schimbări. Schimbările tehnologice, de exemplu, pot avea un impact semnificativ asupra modului în care bibliotecile și bibliotecarii își desfășoară activitatea. De asemenea, schimbările în preferințele și nevoile utilizatorilor pot duce la schimbări în serviciile oferite de biblioteci. Bibliotecarii trebuie să fie capabili să comunice eficient cu utilizatorii, să găsească soluții rapide și creative la problemele tehnice și să aibă o gândire inovatoare pentru a dezvolta noi servicii și programe.

Bibliotecarii trebuie să fie la curent cu tendințele și noile abordări în domeniul biblioteconomiei și să-și dezvolte abilități și competențe pentru a face față schimbărilor din mediul informațional. Aceste competențe includ abilități de comunicare, cunoștințe tehnologice, competențe digitale și de alfabetizare informațională, precum și capacitatea de a găsi soluții creative pentru problemele din domeniu. În plus, bibliotecarii trebuie să fie capabili să colaboreze cu alte instituții și organizații pentru a oferi servicii comunității

În ultimii ani, mediul informațional din Republica Moldova a suferit schimbări majore, odată cu creșterea rapidă a tehnologiei informaționale și a internetului. Aceste modificări au adus noi provocări și oportunități pentru biblioteci, care trebuie să se adapteze la cerințe noi și să ofere servicii de înaltă calitate și să acceseze informațiile în format digital. De asemenea, dezvoltarea tehnologiei informaționale a dus la creșterea numărului de publicații și a sursei de informații disponibile online, ceea ce conduce la schimbarea semnificativă în rolul și funcția bibliotecilor.

Bibliotecarii trebuie să fie capabili să folosească tehnologia informațională modernă, să-și dezvolte abilități de cercetare și să înțeleagă noi tendințe din industria informațională.

Digitalizarea și noi tehnologii au adus o serie de schimbări și provocări pentru biblioteci. Printre acestea se numără:

Creșterea utilizării resurselor digitale - odată cu dezvoltarea internetului și a noilor tehnologii, utilizatorii bibliotecilor au început să acceseze mai multe resurse digitale,

cum ar fi e-book-uri, reviste și alte publicații online. Aceasta a dus la nevoia crescută de acces la computer și internet în biblioteci și, în același timp, la nevoia de a avea capacitatea în gestionarea și promovarea acestor resurse.

Pentru a fi rezilient într-un mediu în continuă schimbare, bibliotecarii trebuie să dețină anumite abilități și competențe cheie. Iată câteva dintre acestea:

Adaptabilitate - capacitatea de a se adapta rapid la schimbările mediilor informaționale și de a găsi soluții eficiente pentru a face față acestora, să fie capabil să utilizeze tehnologia informației, utilizarea sistemelor de gestionare a bibliotecii, a bazelor de date, a rețelelor sociale, platformelor de e-learning, software-ul de automatizare a bibliotecii, etc. și a instrumentului digital pentru a facilita accesul utilizatorilor la informații relevante, să dezvolte și să utilizeze strategii de marketing digital pentru a promova serviciile bibliotecii și pentru a atrage noi utilizatori.

De asemenea, bibliotecarul trebuie să fie capabil să-și asume responsabilitatea de lider și să fie un membru activ al echipei bibliotecii, să comunice eficient cu colegii, să coordoneze activitățile cu ale celorlalți membri ai echipei și să ia decizia în timp util în mod responsabil.

În concluzie, bibliotecarii trebuie să posede o serie de abilități și competențe cheie, inclusiv capacitatea de a fi flexibili, de a comunica eficient, de a fi creativ, deschis și dispus să învețe în mod continuu. Aceasta implică participarea la programul de formare și dezvoltare profesională, urmărirea tendințelor din domeniu și familiarizarea cu cele mai noi tehnologii și instrumente de lucru.

Adaptabilitatea și flexibilitatea sunt două abilități cheie pentru un bibliotecar rezilient. E bine să fie flexibili și să poată ajusta planurile și strategiile atunci când apar provocări sau oportunități.

Adaptabilitatea și flexibilitatea implicată și capacitatea de a gândi creativ și de a fi deschis la idei noi și diferite. Bibliotecarii trebuie să fie capabili să găsească soluții la problemele cu care se confruntă și să identifice oportunități de inovare în ceea ce privește serviciile și programele bibliotecii. În plus, adaptabilitatea și flexibilitatea sunt legate și de abilitatea de a colabora și de a comunica eficient cu colegii, cu alte biblioteci și cu comunitatea, să lucreze în echipe și să împărtășească informații și idei cu ceilalți într-un mod deschis și constructiv.

O altă abilitate importantă pentru un bibliotecar rezistent este capacitatea de a lua decizii și de a acționa prompt și eficient. Bibliotecarul trebuie să fie capabil să analizeze informațiile disponibile și să ia decizia eficientă în ceea ce privește analiza resurselor, implementarea noilor servicii sau reorganizarea spațiilor de lucru. Este important ca bibliotecarul să fie proactiv și să ia decizii care să permită bibliotecii să îndeplinească misiunea și să dezvolte serviciile și colecția într-un mod eficient.

Un bibliotecar rezilient trebuie să fie capabil să utilizeze și să gestioneze cu ușurință tehnologiile și instrumentele digitale. Acesta trebuie să fie familiarizat cu platformele de bibliotecă digitală, bazele de date, sistemele de catalogare, precum și cu instrumentele de comunicare și colaborarea online. De asemenea, o mentalitate de învățare continuă și să fie dispus să învețe mereu lucruri noi, să fie la curent cu ultimele tehnologii și tendințe în domeniu pentru a fi capabili să ofere servicii de calitate este o competență cheie pentru un bibliotecar rezilient. În plus, bibliotecarii trebuie să fie capabili să comunice eficient

ent cu utilizatorii și cu colegii lor, inclusiv prin platformele digitale și instrumentele de colaborare online. Capacitatea de a scrie corect și coerent și de a folosi în mod adecvat limbajul potrivit și canalul de comunicare adecvat sunt de asemenea importante pentru a asigura o comunicare eficientă și o colaborare eficientă într-un mediu de bibliotecă.

O altă abilitate cheie este capacitatea de a comunica și de a colabora eficient cu membrii comunității și furnizorii de servicii pentru a dezvolta strategii și planuri de acțiune eficiente, să implice comunitatea în luarea deciziilor și să colaboreze cu alte instituții și organizații pentru a dezvolta parteneriate și proiecte. Aceste abilități sunt cruciale pentru a dezvolta relații puternice și a asigura că biblioteca îndeplinește misiunea și obiectivele stabilite. În concluzie, abilități și competențele cheie pentru a deveni un bibliotecar rezilient sunt multiple și diverse. Adaptabilitatea și flexibilitatea, capacitatea de a lua decizii prompte și eficiente, competențele tehnologice și de învățare continuă, abilitățile de comunicare și de colaborare sunt doar câteva dintre acestea.

O altă abilitate cheie este capacitatea de a rezolva probleme și de a gestiona conflictul. Într-un mediu în continuă schimbare, este inevitabil să apară situații neașteptate sau probleme care trebuie rezolvate. Uneori pot apărea conflicte între bibliotecari și utilizatori, de aceea, identificarea problemelor, a soluțiilor eficiente pentru a le rezolva sunt o necesitate de a le gestiona într-un mod constructiv și eficient. Acesta trebuie să fie empatic, să asculte și să înțeleagă punctele de vedere ale tuturor părților implicate în conflict, pentru a putea găsi o soluție care să satisfacă toate nevoile. Abilitatea de a rezolva probleme și de a gestiona conflictele este esențială pentru a menține un mediu de lucru armonios și eficient, în care bibliotecarul poate să desfășoare activitatea cu succes.

Empatia este o abilitate esențială pentru un bibliotecar rezilient. Capacitatea de a se conecta cu utilizatorii bibliotecii și de a oferi sprijinul este crucială pentru a crea o comunitate solidă de utilizatori fideli și mulțumiți. Bibliotecarii trebuie să fie dispuși să-și dedice timpul și eforturile pentru a dezvolta relații cu utilizatorii și pentru a oferi servicii personalizate care să răspundă nevoilor și intereselor acestora.

În concluzie, abilități și competențele cheie ale unui bibliotecar rezilient includ adaptabilitatea și flexibilitatea, luarea de decizie promptă și eficientă, competențe tehnologice și de învățare continuă, abilități de comunicare și colaborare, capacitatea de a rezolva probleme și de a gestiona conflictul și empatia și capacitatea de a se conecta cu utilizatorii bibliotecii.

Implementarea de noi tehnologii și soluții de automatizare este o altă abilitate importantă pentru un bibliotecar rezilient. Într-un mediu în continuă schimbare, bibliotecile trebuie să fie în pas cu noi și tehnologii de automatizare pentru a rămâne relevante și utile pentru utilizatori.

Un exemplu concret de aplicare a acestor abilități este implementarea unui sistem de gestionare a bibliotecii bazat pe un sistem pentru a stoca și gestiona colecții de carte, pentru a efectua împrumuturi și returnări și pentru a genera rapoarte și statistici relevante, automatizarea multor sarcini administrative, a inventarului și a datelor utilizatorilor. Acest lucru poate permite bibliotecarilor să se concentreze mai mult pe interacțiunea cu utilizatorii și pe oferirea de servicii valoroase.

Dezvoltarea de programe educaționale și culturale relevante pentru utilizatorii bibliotecii este o altă abilitate importantă care îi permite bibliotecarului să răspundă nevoile

și interesele utilizatorilor, să promoveze educația și cultura în comunitate și să ofere servicii valoroase care să atragă noi utilizatori și să mențină pe cei existenți.

De exemplu, un bibliotecar ar putea organiza un club de lectură, un program de alfabetizare digitală, un atelier de scriere creativă sau un eveniment cultural care să promoveze arta și cultura locală. Prin dezvoltarea unor programe educaționale și culturale relevante, bibliotecarul poate încuraja participarea activă a utilizatorilor și poate consolida rolul bibliotecii în comunitatea locală.

Printre exemplele de programe educaționale și culturale pe care bibliotecarii le pot dezvolta se numără clubul de lectură. Acesta poate fi organizat pentru a aduce împreună membrii comunității care sunt interesați de literatură și dezbateri literare.

De asemenea, se pot organiza evenimente culturale, cum ar fi expoziții de artă, despre istoria sau cultura locală, pentru a încuraja participarea comunității la activități culturale și educative.

Colaborarea cu alte biblioteci și instituții poate aduce beneficii semnificative pentru utilizatorii bibliotecii și poate spori în mod semnificativ valoarea serviciilor bibliotecii. În era digitală, bibliotecile pot colabora cu alte biblioteci și instituții din alte orașe sau chiar țări pentru a oferi acces la o gamă mai largă de resurse și servicii.

Iată câteva sugestii pentru dezvoltarea abilităților și competențelor cheie pentru a face față cu succes provocărilor viitoare în domeniul bibliotecilor:

Participarea la cursuri de formare profesională: bibliotecarii ar trebui să profite de oportunități de formare profesională pentru a-și dezvolta abilități și competențe necesare pentru a răspunde provocărilor viitoare.

Participarea la training-uri și programe de formare continuă - există o varietate de cursuri online și offline, atât gratuite, cât și cu plată, care pot ajuta bibliotecarii să dezvolte abilități și competențe.

Gestionarea crizelor și a situațiilor de urgență este o altă competență importantă. Aceasta poate include capacitatea de a răspunde prompt și eficient la diverse situații de urgență, cum ar fi inundații, incendiile, cutremure sau alte dezastre naturale sau provocate de om.

De asemenea, bibliotecarul trebuie să fie în măsură să comunice cu organizațiile și autoritățile locale în caz de nevoie, cum ar fi eficient pompierii, poliția sau serviciile de urgență.

Gestionarea crizelor și a situațiilor de urgență poate fi o situație stresantă și dificilă, dar un bibliotecar rezilient este capabil să rămână calm și să ia decizii eficiente într-o astfel de situație.

De asemenea, bibliotecarii trebuie să fie pregătiți pentru situații de securitate sau amenințări cibernetice. Aceștia trebuie să cunoască măsurile de securitate necesare pentru a preveni atacurile cibernetice și pentru a proteja datele și informațiile confidențiale ale utilizatorilor. În general, bibliotecarii trebuie să fie pregătiți să gestioneze situațiile neprevăzute și să ia decizii rapide și eficiente în timpul situației de urgență.

În concluzie, putem spune că bibliotecarii sunt oameni-cheie în furnizarea de servicii informaționale și culturale relevante pentru comunitățile locale. Abilitățile și competențele cheie necesare bibliotecii includ: adaptabilitatea și capacitatea de a lua decizii prompte și eficiente, competențe tehnologice și de învățare continuă, abilități de

comunicare și colaborare, capacitatea de a rezolva probleme și de a gestiona conflictele, empatia și capacitatea de a se conecta cu utilizatorii bibliotecii, dezvoltarea de programe educaționale și culturale relevante pentru utilizatori, colaborarea cu alte instituții și gestionarea crizelor și a situațiilor de urgență. Aceste abilități și competențe îi ajută să rămână relevanți, eficienți și utili utilizatorilor și să-și îndeplinească rolul important în comunitatea lor.

Iată câteva sugestii pentru dezvoltarea abilităților și competențelor cheie pentru a face față cu succes provocărilor viitoare în domeniul bibliotecilor: participarea la cursuri de formare profesională; la training-uri și programe de formare continuă schimb de experiență cu alți profesioniști din domeniu - prin intermediul rețelelor profesionale și a conferințelor; participarea la proiecte de inovare și schimbare. Colaborarea cu colegii și partenerii din comunitate - prin colaborarea și a schimbului de experiențe cu bibliotecarii ce pot învăța unul de la celălalt. Utilizarea tehnologiilor emergente - bibliotecarii trebuie să fie deschiși la noi tehnologii și soluții de automatizare care pot ajuta la eficientizarea serviciilor, crearea unui mediu prietenos prin organizarea de evenimente relevante pentru comunitate.

În Republica Moldova, bibliotecile publice și-au schimbat considerabil rolul și funcțiile în ultimele decenii, ajungând să ofere nu numai cărți și materiale imprimate, ci și servicii de acces la tehnologie, internet și alte resurse informaționale.

BIBLIOGRAFIE:

1. LEGEA Nr. 160 cu privire la biblioteci din 20-07-2017, Monitorul Oficial, Nr. 301-315, art. 529, 18-08-2017, [accesat la 18.04. 2023]. Disponibil: LP6 din 06.02.20, MO63-68/28.02.20 art.48; în vigoare 28.03.20 / <http://lex.justice.md/md/371219/>
2. CODUL deontologic al bibliotecarului din Republica Moldova, aprobat de Consiliul Biblioteconomic Național, 07.09.2018 [accesat la 15.04. 2023]. Disponibil: <http://www.bnrm.md/files/accesDedicat/Codul%20deontologic%20al%20bibliotecarului%20din%20Republica%20Moldova.pdf>
3. REGULAMENT privind serviciile prestate de bibliotecile publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 24 din 22.01.2020 [accesat la 21.04. 2021]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120175&lang=ro
4. STRATEGIA Națională pentru Dezvoltarea Bibliotecilor în Republica Moldova 2015-2022. ISBN: 978-9975-4121-1-1 [accesat la 30.04. 2021]. Disponibil: <http://www.bnrm.md/files/biblioteca/Strategia%20de%20dezvoltare%202019-2021.pdf>
5. AMERICAN Library Association. Libraries Transforming Communities: Facilitation Skills for Small and Rural Libraries, 2015, ISBN: 978-0-8389-1298-8.
6. WU David, Diana. Future-Proof Your Team: Diversify Your Skills, Grow Your Career, and Thrive in the Era of Constant Change, ISBN 978-1119574318.
7. RACHEL, A., Hays Miles și Lauren. The Resilient Library: Tools and Tactics for Leading Through Tough Times, ISBN 978-0838915934
8. SMITH, Rebekkah. Libraries and Resilience: Strategies for Support, Survival, and Success, Aldrich, ISBN 978-0838917662.
9. VĂCĂREL, M. Biblioteca: eterna reconfigurare. București: Editura: Biblioteca Bucureștilor, 2017. ISBN 978-606-8330-11-2.

10. OSOIANU, Vera. Biblioteca publică între percepția tradițională și utilizatorul modern. Chișinău: BNRM, 2015. 232 p. ISBN 978-9975-4498-8-0.
11. OSOIANU, Vera. Biblioteca în căutarea identității. Chișinău, 2013. 356 p. ISBN 978-9975-62-340-7.
12. ADĂSCĂLIȚEI-MACARI, Bianca-Georgiana. Biblioteca universitară și competențele bibliotecarilor în era digitală. In: Știința Deschisă în Republica Moldova, Ed. Ediția 2, R, 27-28 octombrie 2022, Chișinău: „ArtPoligraf”, 2022, Ediția 2, R, pp. 65-67. ISBN 978-9975-3564-2-8.
13. CHISĂLIȚA-Crețu, C. Bibliotecile universitare și competențele informaționale. În: Biblioteca, nr.2(2), 2019, P. 6-12. ISSN: 2587-2572.
14. LEDERER, A., Wilson, J. Reziliența în biblioteci: o privire de ansamblu. În: Tehnologia informației, Nr 36(3), 2017, Pp.14-23.
15. OSOIANU, Vera. Sursele de informare ca temelie de rezistență a bibliotecii In: Magazin bibliologic, 2020, nr. 1/2, pp. 56 – 60. ISSN 1857-1476.
16. TREADWAY, K. Dezvoltarea rezilienței: o abordare cognitiv-comportamentală. În: Journal of Library Administration, Nr 57(8), 2017, pp. 852-862.
17. VÂLCEANU, L. G., Teodor, D. E. Abilități și competențe ale bibliotecarilor universitari în era informațională. În: Biblioteca, Nr. 3(3), 2018, pp. 7-14. ISSN: 2587-2572
18. AMERICAN Library Association [accesat la 26.04. 2023]. Disponibil: (<https://www.ala.org/>)
19. AMERICAN Library Association. ALA's Core Competences of Librarianship, 2013 [accesat la 21.04. 2023]. Disponibil: <http://www.ala.org/educationcareers/sites/ala.org/educationcareers/files/content/educationcareers/corecomp/corecompetences/finalcorecompstat09.pdf>
20. IFLA Global Vision Report, 2017, ISSN: 2510-4167 [accesat la 05.05. 2023]. Disponibil: <https://www.ifla.org/global-vision-report/>
21. IFLA Trend Report, 2015, ISSN: 2282-6961 [accesat la 28.04. 2023]. Disponibil: <https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/GVMultimedia/publications/04-global-vision-report-summary-english.pdf>

ASPECTUL TEHNOLOGIC ȘI SOCIAL-PSIHOLOGIC AL ACTIVITĂȚII BIBLIOTECARILOR

THE TECHNOLOGICAL AND SOCIAL-PSYCHOLOGICAL ASPECT OF LIBRARIAN ACTIVITY

*Lilia GAMARȚA,
șef Biblioteca „Ștefan cel Mare”,
filiala BM „B.P. Hasdeu”*

SUMMARY

This paper focuses on the technological and social-psychological aspects of librarians' work. The introduction outlines the role of librarians in the digital age, as well as the importance of balancing technological advances with traditional library practices. Definitions of key concepts such as information technology, digital literacy and socio-psychological factors are provided, highlighting the complex nature of librarianship in modern times. The article addresses suggestions for improving the technological and socio-psychological skills of librarians, such as providing opportunities for professional development, promoting collaboration and communication between librarians and users, and emphasizing the value of librarianship in promoting information literacy and lifelong learning.

Keywords: *family, values, socialization, communication, example*

Bibliotecile au jucat întotdeauna un rol esențial în societate, oferind acces la informații și promovând alfabetizarea informațională. Cu toate acestea, în ultimele decenii, mediul informațional s-a schimbat dramatic, iar bibliotecile trebuie să răspundă noilor provocări tehnologice și sociale pentru a-și menține relevanța și pentru a-și îndeplini rolul de promotori ai accesului la informație și ai alfabetizării informaționale.

Aspectul tehnologic al activității bibliotecarilor este unul dintre cele mai importante aspecte de luat în considerare în acest context. Tehnologia a revoluționat modul în care oamenii accesează și folosesc informațiile, iar bibliotecile trebuie să rămână relevante în acest context. Tehnologiile emergente, cum ar fi inteligența artificială, blockchain sau realitatea virtuală, pot fi utilizate pentru a îmbunătăți serviciile de bibliotecă, pentru a ajuta la analiza datelor și pentru a spori accesul la informații.

Însă, aspectul social și psihologic al activității bibliotecarilor nu poate fi ignorat. Bibliotecile sunt din ce în ce mai mult un spațiu de întâlnire pentru comunități, iar bibliotecarii trebuie să fie conștienți de nevoile diferitelor grupuri de utilizatori, precum copiii, adolescenții, persoanele cu dizabilități sau minoritățile etnice. Bibliotecarii trebuie să se asigure că serviciile lor sunt incluzive și accesibile pentru toți utilizatorii și să dezvolte abilități de comunicare și empatie.

În ultimii ani, bibliotecile și bibliotecarii s-au confruntat cu schimbări dramatice în contextul mediului informațional. Dezvoltarea rapidă a tehnologiei și schimbările so-

cială au determinat o transformare semnificativă a modului în care oamenii accesează și folosesc informațiile. Aceste schimbări au avut un impact major asupra activității bibliotecarilor și a serviciilor de bibliotecă.

Una dintre principalele provocări pentru bibliotecile din ziua de astăzi este reprezentată de digitalizarea informației și de trecerea la mediul online. Bibliotecile trebuie să facă față acestei noi realități și să ofere servicii și resurse digitale, în plus față de colecțiile tradiționale de cărți și publicații. Acest lucru presupune o adaptare la noile tehnologii și instrumente digitale, cum ar fi bazele de date online, cărțile electronice sau platformele de colaborare.

În plus, bibliotecile trebuie să se adapteze la noile nevoi și tendințe sociale. Bibliotecile sunt din ce în ce mai mult un loc de întâlnire pentru comunități, iar bibliotecarii trebuie să țină cont de nevoile și interesele diferitelor grupuri de utilizatori, precum copiii, adolescenții, persoanele cu dizabilități sau minoritățile etnice.

De asemenea, bibliotecarii trebuie să își dezvolte abilitățile și competențele în ceea ce privește gestionarea datelor și analiza informațiilor. Bibliotecile pot beneficia de utilizarea noilor tehnologii, cum ar fi inteligența artificială, blockchain sau realitatea virtuală, pentru a îmbunătăți serviciile și a ajuta la analiza datelor și la crearea de soluții personalizate pentru diferite grupuri de utilizatori.

În concluzie, bibliotecile și bibliotecarii se confruntă cu provocări semnificative în contextul mediului informațional de astăzi, dar în același timp, acestea reprezintă o oportunitate pentru a inova și a oferi servicii mai bune și mai personalizate utilizatorilor. Este important ca bibliotecarii să rămână actualizați cu noile tehnologii și să își dezvolte abilitățile și competențele pentru a răspunde nevoilor utilizatorilor și pentru a continua să își îndeplinească rolul important în promovarea accesului la informație și a alfabetizării informaționale.

De asemenea, adaptarea la schimbările tehnologice și sociale poate ajuta bibliotecile să își îmbunătățească eficiența și să își optimizeze resursele. De exemplu, utilizarea noilor tehnologii poate ajuta la automatizarea proceselor și la eficientizarea serviciilor, iar analiza datelor poate ajuta la identificarea nevoilor utilizatorilor și la oferirea de servicii personalizate.

În concluzie, adaptarea la schimbările tehnologice și sociale este vitală pentru biblioteci și bibliotecari, deoarece le permite să își păstreze relevanța și să își îndeplinească misiunea de a oferi acces la informație și a îmbunătăți alfabetizarea informațională. Este important ca bibliotecarii să rămână actualizați cu noile tehnologii și să își dezvolte abilitățile și competențele pentru a răspunde nevoilor utilizatorilor și pentru a continua să își îndeplinească rolul important în comunitate.

Provocările și oportunitățile tehnologice sunt parte integrantă a activității bibliotecilor și bibliotecarilor în prezent și în viitor. Adaptarea la aceste provocări și exploatarea oportunităților tehnologice este vitală pentru a rămâne relevanți și a oferi servicii de calitate către utilizatori.

În ceea ce privește provocările, una dintre cele mai importante este trecerea la mediul digital și gestionarea conținutului digital. Bibliotecile trebuie să investească în infrastructura IT și să-și dezvolte capacitățile de a gestiona conținutul digital pentru a oferi acces la resursele electronice. De asemenea, este important să fie asigurate măsuri de securitate pentru protejarea datelor utilizatorilor și a informațiilor bibliotecii.

O altă provocare este adaptarea la noile tehnologii, cum ar fi inteligența artificială și roboții. Bibliotecile trebuie să-și dezvolte abilitățile în aceste domenii și să-și pregătească personalul pentru a face față schimbărilor. De asemenea, trebuie să se găsească modalități de a utiliza aceste tehnologii pentru a îmbunătăți serviciile oferite utilizatorilor.

Cu toate acestea, există și oportunități tehnologice care pot fi exploatate pentru a oferi servicii de calitate. Un exemplu este utilizarea tehnologiilor mobile pentru a oferi servicii la distanță, precum împrumutul de cărți electronice și consultanța online. De asemenea, există oportunități de a utiliza analiza datelor pentru a înțelege mai bine nevoile utilizatorilor și pentru a oferi servicii personalizate.

Un exemplu de utilizare a tehnologiei blockchain este crearea unei platforme de împrumut de cărți digitale bazate pe blockchain, care ar oferi utilizatorilor un mod sigur și eficient de a împrumuta și returna cărți electronice. Realitatea virtuală poate fi folosită pentru a oferi o experiență de bibliotecă virtuală utilizatorilor, permițându-le să navigheze prin rafturi de cărți digitale și să acceseze resurse digitale într-un mediu virtual imens. De asemenea, internetul poate fi utilizat pentru a monitoriza și gestiona inventarul bibliotecii și pentru a crea un sistem de securitate mai avansat.

În plus, tehnologiile emergente pot fi folosite pentru a îmbunătăți accesibilitatea și disponibilitatea serviciilor bibliotecii. De exemplu, bibliotecile pot utiliza chatbot-uri pentru a răspunde la întrebările utilizatorilor și pentru a oferi asistență online. De asemenea, utilizarea dispozitivelor mobile și a aplicațiilor mobile poate ajuta la oferirea de servicii la distanță și la împrumutul de cărți electronice.

Tehnologiile emergente pot fi folosite pentru a îmbunătăți serviciile de bibliotecă și pentru a oferi o experiență mai personalizată și adaptată utilizatorilor. Este important ca bibliotecile și bibliotecarii să fie actualizați cu noile tehnologii și să își dezvolte abilitățile necesare pentru a face față schimbărilor tehnologice și pentru a exploata oportunitățile oferite de acestea.

Există multe exemple de utilizare a tehnologiei în biblioteci pentru a îmbunătăți serviciile și pentru a oferi o experiență mai bună utilizatorilor. Iată câteva exemple:

Sisteme de catalogare online: multe biblioteci au trecut de la sistemul tradițional de carduri pentru catalogarea cărților la sisteme online. Aceste sisteme permit utilizatorilor să caute și să găsească rapid cărțile de care au nevoie, reducând timpul necesar pentru a găsi resursele dorite.

Împrumut electronic de cărți: oferă servicii de împrumut de cărți electronice, ceea ce permite utilizatorilor să acceseze resursele bibliotecii în orice moment și din orice loc, folosind dispozitivele lor personale.

Chatbot-uri: utilizarea chatbot-uri pentru a răspunde rapid la întrebările utilizatorilor și pentru a oferi asistență online, reducând astfel nevoia de a aștepta la rând pentru ajutor.

Realitatea virtuală: bibliotecile au început să folosească tehnologia de realitate virtuală pentru a oferi experiențe mai interactive și atractive utilizatorilor. De exemplu, utilizatorii pot naviga prin rafturi de cărți digitale sau pot explora bibliotecile din întreaga lume într-un mediu virtual.

Aplicații mobile: dezvoltarea de aplicații mobile care permit utilizatorilor să acceseze

catalogul bibliotecii, să verifice starea împrumuturilor lor și să primească notificări.

Tehnologiile Web 2.0, blogurile, rețelele de socializare oferă posibilități enorme bibliotecilor, ne ajută să interacționăm cu utilizatorii, să oferim cunoștințe de-a gata. Pre-cum și să promovăm serviciile, evenimentele, produsele etc.

Aspectul social și psihologic al activității bibliotecarilor este foarte important și poate afecta atât performanța individuală a bibliotecarilor, cât și calitatea serviciilor oferite de bibliotecă în ansamblu. Aici sunt câteva aspecte importante de luat în considerare:

Comunicare și relații interpersonale: bibliotecarii trebuie să comunice cu diferite persoane, cum ar fi utilizatori, colegi și parteneri, ceea ce poate fi o sarcină dificilă în anumite situații. Înțelegerea și dezvoltarea abilităților de comunicare eficientă și a relațiilor interpersonale pot ajuta bibliotecarii să ofere un serviciu mai bun și să îmbunătățească satisfacția utilizatorilor.

Stres și managementul timpului: Bibliotecarii sunt adesea supuși stresului datorită volumului mare de muncă și a termenelor limită scurte. Capacitatea de a gestiona stresul și de a-și organiza timpul este esențială pentru a reduce nivelul de stres și pentru a-și îndeplini sarcinile eficient.

Dezvoltarea profesională: Bibliotecarii trebuie să-și mențină abilitățile și cunoștințele la zi, pentru a rămâne relevanți în domeniul lor și pentru a oferi cele mai bune servicii posibile. Dezvoltarea profesională continuă este esențială și include participarea la training-uri, cursuri.

Empatie și inteligență emoțională: Bibliotecarii trebuie să fie empatici și să înțeleagă nevoile și așteptările utilizatorilor lor. Dezvoltarea inteligenței emoționale poate ajuta bibliotecarii să înțeleagă și să răspundă mai bine la nevoile utilizatorilor.

Diversitate culturală și incluziune: Bibliotecile sunt locuri unde oamenii din diferite medii culturale și sociale vin să caute informații și resurse. Bibliotecarii trebuie să fie capabili să lucreze cu oameni diferiți și să creeze un mediu inclusiv și să ofere acces la informație.

Pentru a-și desfășura activitatea în mod eficient, bibliotecarii trebuie să fie conștienți de nevoile diferitelor grupuri de utilizatori. Acestea includ grupuri cu nevoi speciale, cum ar fi persoanele cu dizabilități, persoanele în vârstă, tinerii, studenții și cercetătorii. Bibliotecarii trebuie să fie sensibili la nevoile acestor grupuri și să ofere servicii personalizate în consecință.

De exemplu, bibliotecarii pot să ofere servicii de citire în braile sau să ofere acces la echipamente speciale pentru persoanele cu deficiențe de vedere sau de auz. Pentru grupurile de vârstă mai tinere, bibliotecarii pot să organizeze activități educaționale și interactive pentru a-i ajuta pe copii să se integreze în lumea lecturii și a învățării. Pentru studenți și cercetători, bibliotecarii pot să ofere acces la baze de date specializate și să ofere asistență cu cercetarea și scrierea lucrărilor științifice.

Este important ca bibliotecarii să fie deschiși și să comunice cu diferitele grupuri de utilizatori pentru a înțelege nevoile acestora și pentru a oferi servicii care să satisfacă aceste necesități. De asemenea, bibliotecarii trebuie să fie pregătiți să abordeze probleme sensibile, cum ar fi discriminarea, în mod profesionist și empatic. În acest fel, bibliotecarii pot construi relații de încredere cu diferitele grupuri de utilizatori și pot crea o atmosferă de respect și de acceptare în bibliotecă. Iată câteva exemple de servicii

speciale pentru diferite grupuri de utilizatori:

Servicii pentru persoanele cu dizabilități - oferirea de servicii pentru persoanele cu dizabilități, inclusiv echipamente și tehnologii speciale, cum ar fi cititoare de ecrane pentru persoanele cu deficiențe de vedere, amplificatoare audio pentru persoanele cu deficiențe de auz și module de tastatură special concepute pentru persoanele cu dizabilități motorii.

Servicii pentru copii și tineri - Bibliotecile pot organiza o gamă largă de activități pentru copii și tineri, cum ar fi programe de lectură de vară, cluburi de carte, ateliere de creație și activități educaționale. De asemenea, bibliotecile pot oferi acces la o gamă largă de materiale pentru copii și tineri, inclusiv cărți, jocuri și filme.

Servicii pentru studenți și cercetători - Bibliotecile pot oferi acces la o gamă largă de resurse academice, cum ar fi baze de date specializate, reviste academice și cărți de referință. De asemenea, bibliotecile pot oferi servicii de asistență cu cercetarea și scrierea lucrărilor științifice, precum și acces la spații de studiu și laboratoare.

Servicii pentru comunitățile locale - Bibliotecile pot juca un rol important în comunitățile locale, oferind acces la informații și resurse, organizând evenimente pentru comunitate, precum și furnizând servicii de asistență pentru oamenii în vârstă și pentru persoanele cu nevoi speciale.

Toate aceste exemple de servicii pot fi personalizate pentru a se potrivi nevoilor și cerințelor utilizatorilor și pot fi furnizate într-un mod sensibil și empatic de către bibliotecari.

În contextul schimbărilor tehnologice și sociale, bibliotecile trebuie să fie permanent în mișcare, să inoveze și să se adapteze la noile nevoi ale utilizatorilor. Există câteva modalități prin care bibliotecile pot inova serviciile oferite, și anume:

Colaborarea cu alte instituții: Bibliotecile pot colabora cu alte instituții din comunitate, cum ar fi școlile sau universitățile, pentru a îmbunătăți serviciile oferite. De exemplu, o bibliotecă dintr-o școală poate colabora cu profesorii pentru a dezvolta programe educaționale.

Integrarea tehnologiei: Bibliotecile pot utiliza tehnologia pentru a îmbunătăți serviciile oferite. Acestea pot oferi acces la internet, la baze de date și la resurse electronice. De asemenea, bibliotecile pot oferi servicii de scanare și imprimare etc.

Dezvoltarea serviciilor online: Bibliotecile pot dezvolta servicii online, cum ar fi căutarea și rezervarea de cărți sau accesul la baze de date. De asemenea, bibliotecile pot oferi servicii de chat sau de asistență online, pentru a răspunde întrebărilor utilizatorilor.

Crearea de spații inovatoare: Bibliotecile pot crea spații inovatoare, cum ar fi zonele de coworking sau spațiile pentru învățare. Acestea pot fi utilizate de către comunitate pentru a lucra, pentru a învăța și pentru a colabora.

Dezvoltarea de parteneriate: Bibliotecile pot dezvolta parteneriate cu alte organizații sau afaceri din comunitate, pentru a oferi servicii noi și inovatoare. De exemplu, o bibliotecă poate colabora cu o cafenea locală pentru a oferi o serie de evenimente culturale.

Adaptarea la schimbările din societate și din domeniul tehnologic este deosebit de importantă pentru biblioteci și bibliotecari. Societatea este într-o continuă schimbare, iar tehnologia evoluează rapid, ceea ce duce la o creștere a așteptărilor utilizatorilor în ceea ce privește serviciile oferite de biblioteci. Bibliotecile trebuie să fie în măsură să

răspundă nevoilor utilizatorilor prin inovarea și îmbunătățirea serviciilor oferite, astfel încât aceștia să se simtă satisfăcuți și să fie fideli bibliotecii. În același timp, bibliotecarii trebuie să fie la curent cu noile tehnologii și să le folosească pentru a îmbunătăți serviciile de bibliotecă și pentru a crea noi servicii care să satisfacă nevoile utilizatorilor. În plus, adaptarea la schimbările din societate și din domeniul tehnologic poate ajuta bibliotecile să-și îndeplinească misiunea de a oferi acces la informații și de a promova învățarea și educația în comunitatea lor. Prin urmare, este important ca bibliotecarii să fie la curent cu schimbările și să răspundă rapid și eficient acestora.

Există numeroase exemple de servicii inovatoare oferite de biblioteci, care vizează adaptarea la schimbările tehnologice și sociale și satisfacerea nevoilor utilizatorilor. Iată câteva exemple:

Servicii online: se oferă utilizatorilor acces la colecțiile lor indiferent de locație și oră. Aceste servicii includ împrumutul de cărți electronice, accesul la baze de date și reviste online, precum și rezervarea de cărți și împrumutul de cărți prin intermediul platformelor online.

Servicii personalizate: servicii adaptate la nevoile individuale ale utilizatorilor. Ele includ recomandări de lectură, ajutor la cercetare, servicii de referință personalizate.

Servicii pentru copii și tineri: Bibliotecile sunt încurajate să ofere servicii inovatoare pentru copii și tineri, inclusiv programe educaționale, ateliere și cluburi de lectură, evenimente speciale, cum ar fi concursuri și concerte, pentru a atrage și a educa această categorie de utilizatori.

Servicii pentru comunitate: Bibliotecile pot juca un rol important în comunitate prin oferirea de servicii inovatoare care răspund nevoilor specifice ale comunității, cum ar fi accesul la informații despre sănătate, servicii de alfabetizare și educație, sau organizarea de evenimente culturale.

Utilizarea tehnologiei avansate: Bibliotecile pot utiliza tehnologii avansate pentru a îmbunătăți serviciile pe care le oferă. De exemplu, bibliotecile pot utiliza inteligența artificială pentru a oferi recomandări de lectură personalizate și pentru a ajuta la procesarea și catalogarea cărților.

Servicii de digitalizare: Bibliotecile pot digitaliza colecțiile lor pentru a le face accesibile în format electronic. Aceasta poate fi utilă pentru conservarea documentelor, dar și pentru a oferi utilizatorilor acces la documente rare sau unice.

În concluzie, activitatea bibliotecarilor a evoluat semnificativ în ultimii ani, întrucât au fost implicați în schimbări tehnologice și sociale majore. Acest lucru poate fi realizat prin utilizarea de tehnologii emergente și prin furnizarea de servicii speciale pentru diferite grupuri de utilizatori. În plus, bibliotecarii trebuie să fie conștienți de nevoile diferitelor grupuri de utilizatori și să ofere servicii personalizate pentru a răspunde acestor nevoi. În final, bibliotecile și bibliotecarii pot continua să inoveze serviciile oferite prin adaptarea la schimbările din societate și din domeniul tehnologic, astfel încât să rămână relevante și utile în comunitatea lor.

Bibliotecarii trebuie să rămână actualizați cu noile tehnologii și să înțeleagă cum pot fi acestea utilizate pentru a răspunde nevoilor utilizatorilor lor într-un mod eficient.

BIBLIOGRAFIE

1. BABAN, A. Activitatea bibliotecarilor în contextul noilor tendințe tehnologice și sociale. În: Biblioteca, 2018, Nr 5, pp. 34-39.
2. BEJAN, I. Bibliotecarii și provocările tehnologiei informației. În: Biblioteca, 2016. Nr 2, pp. 21-27.
3. BEJINARU, R. Biblioteca viitorului: transformarea serviciilor bibliotecilor în contextul inovației sociale. In: Revista Bibliotecii Naționale a României, 2017, Nr. 3, pp. 7-14.
4. BUCUR, R. Impactul tehnologiei asupra activității bibliotecarilor. In: Biblioteca, 2017, Nr 4, pp.12-17.
5. COLLINS, K. M., O'Brien, K. Library Services and their Users: Digital, Diversity and Complexity. In: Springer International Publishing, 2019
6. KADIRIRE, J. An overview of innovative technologies for libraries. In: Innovation and Integration in Libraries in the 21st Century, 2019, pp. 25-36.
7. MARTIN, J. The role of libraries in supporting digital literacy for children and young people. In: Library services from birth to five, 2017, pp. 247-267.
8. MIRON, A. Biblioteca în era digitală: provocări și perspective. În: Biblioteca, 2019, Nr 6, pp. 26-31.
9. ГУСЕВА, Е.А., Гончарова, Н.В., & Луценко, Н.М. Развитие информационно-библиотечной деятельности в условиях современных технологий. В: Библиотека, 2017, Nr 12, сс. 48-53.
10. ХАРЧЕНКО, Т. Социально-психологические аспекты профессиональной деятельности библиотекарей. В: Библиотека, 2015, Nr 1, сс.12-17.

EDUCAȚIA MEDIATICĂ ȘI INFORMAȚIONALĂ – O NOUĂ PRIORITATE PROFESIONALĂ

MEDIA AND INFORMATION EDUCATION – A NEW PROFESSIONAL PRIORITY

*Natalia GHIMPU,
specialist principal,
Biblioteca Națională a Republicii Moldova*

SUMMARY

Sec. Society XXI is one dominated by mass media, which has established itself as an essential component of the modern world and is permanently manifested as an active actor in the social game, shaping the other subsystems of society - political, economic, cultural, etc. The mass media in modern society is, in addition to a means of information, "a factor of education". Mass communication is part of the multiple dimensions of the socio-cultural context in which children grow and develop. They devote a lot of time to the consumption of media messages, especially audio-visual ones, which have numerous influences - immediate or latent, direct or indirect, predictable or unpredictable - on the development of their personality in the full process of formation. And the purpose of Public Libraries is to cultivate the critical thinking of our readers. Media education at the library, due to the fact that it is based on non-formal training and various fun teaching-learning methods, gathers more and more users around it.

Keywords: *non-formal education, personal development, Media and Information Education, library, andragogics.*

Importanța personalităților în evoluția evenimentelor

Creșterea profesională este un proces continuu, în rezultatul căruia apar specialiști-experti cu cunoștințe cerute de secolul al XXI-lea. Dezvoltarea personală este și prestigiul social indiferent ce scop se urmărește: carieră, educație, viață socială, viață personală etc.

Pentru dezvoltarea adulților este folosit termenul „Andragogie”, care este format din cuvintele grecești ἀνδρ- (andros) – înseamnă „bărbat/om”, și γωγός (gogos) – înseamnă conduc. Termenului de „Andragogie” are explicația și de - „un set de îndrumări”, „o teorie a educației și formării adulților”, „arta și știința de a-i ajuta pe adulți să învețe”, „educație continuă”, „educație permanentă” etc. unde se aplică anumite metode și principii specifice adulților.

M. Nyls a publicat lucrarea sa „Elevul adult este uitat-aruncat” unde a adus următoarele dovezi că:

- adultul se maturizează și tinde de a lua de sine stătător decizii.
- experiența personală este percepută ca sursă principală de acumulare a cunoștințelor.
- pentru adult principalul este scopul instruirii.

În 1976, la conferința generală a UNESCO, educația adulților a fost definită ca „un ansamblu de procese educative organizate, prelungind educația inițială, prin care toate persoanele considerate adulte într-o societate sau în cultura din care aparțin își pot dezvolta aptitudinile lor, își îmbogățesc cunoștințele, își ameliorează calificarea tehnică sau profesională, își reorganizează aptitudinile și comportamentele într-o dublă perspectivă, prin dezvoltare personală integrală și prin participarea la dezvoltarea socială, economică și culturală echilibrată și independentă”.

Andragogia și învățarea pe tot parcursul vieții poate fi:

- Intenționată (direcționată din exterior (educarea adulților și Auto direcționată (autodidactic)
- Neintenționată (planificată dar nu ca obiectiv principal (călătoria), din întâmplare (accidental)
- Prinsă în rutină (îmbătrânire)

Ce-i face pe bibliotecari să învețe?

Adulții/bibliotecari apelează la dezvoltare profesională, pentru a căpăta cunoștințe și deprinderi noi la anumite necesități profesionale sau personale. Cel mai important este o orientare spre sarcini concrete în dependență directă de împrejurările provocate cum este motivația și automotivația. Educația continuă de-a lungul întregii vieții (formală și non formală), se învață în sensul perfecționării necesităților/cerințelor de informație (profesională sau adiacentă).

Conform recomandărilor lui (Maubent, 2004) se cunosc patru „curente fondatoare” în andragogie:

- cel comportamentalist al metodelor de control al progresului;
- cel umanist și personalist (formator-format);
- curentul analitic (analiza socială);
- cel constructivist (învățarea continuă).

C. Rogers recomandă confruntarea adultului (în cazul nostru, al bibliotecarului) cu cerințele profesionale, cu situațiile de viață, cu problemele sociale etc. În felul acesta, adultul/bibliotecar se detașează de partea teoretică din prima etapă a formării (instituțiile de învățământ) și se reorientează către o societate cu o conștiință critică și o atitudine democratică, de a construi un alt fel de context educativ/cultural. Pentru a-și atinge scopul de instruire adultul/bibliotecar își înserează câteva obiectivele prioritare:

- îmbinarea proceselor, conținuturilor, metodelor de formare a educației inițiale (căpătarea de aptitudini, cunoștințe, noi orientări etc.).
- este o parte componentă integrată într-o inițiativă internațională.
- restructurarea proceselor educative existente.
- accesibilitatea, dezvoltarea de competențe, să accepte toate metodele și formele de dezvoltare a personalității.

Profesia de bibliotecar necesită perfecționare și îmbogățirea cunoștințelor de bază prin instruire formale și non formale. Instruirile formale (o dată la cinci ani) care au loc la Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Jurnalism și Științe ale Comunicării, specialitatea - 0322.1 Biblioteconomie, Asistență Informațională și Arhivistică (numărul total de credite de studiu - 180). Instruirile sunt necesare pentru bibliotecari ca să susțină o categorie de calificare mai mare (superioară, categoria 1, 2, 3) pentru a fi mai buni specialiști, pen-

tru posibilitatea de a ocupa o funcție mai mare și, desigur, pentru a fi mai bine remunerați.

Instruirile non formale sunt complementare și dezvoltă anumite competențe. Ministerul Culturii oferă posibilitatea de a căpăta cunoștințe performante și confirmă aceasta prin cadrul normativ bine determinat cu responsabilități bine configurate, care sunt:

- Legea cu privire biblioteci. Proiectul HG cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 160/2017 cu privire la biblioteci (<https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-hg-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-1602017-cu-privire-la-biblioteci/10490>)
- Regulamentul de organizare și funcționare al Consiliului Biblioteconomic Național, aprobat prin Ordinul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova nr. 214 din 2 martie 2021, care funcționează în temeiul Legii nr.160/2017 cu privire la biblioteci <https://cbn.mecc.gov.md/ro/content/prezentare-general%C4%83>
- Componenta Comisiei „Formare profesională continuă” - <https://cbn.mecc.gov.md/ro/content/formarea-profesional%C4%83-continuu%C4%83>
- Regulamentului privind activitatea metodologică în cadrul Sistemului național de biblioteci aprobat de Ministerul Culturii al Republicii Moldova, ordin nr. OMC132/2022 din 14.07.2022
- Centrele biblioteconomice, în funcție de apartenența tipologică, sunt categorisite după cum urmează:
 - ✓ Centrele biblioteconomice naționale (Biblioteca Națională a Republicii Moldova și Biblioteca Națională pentru copii „Ion Creangă”)
 - ✓ Centrele biblioteconomice departamentale (bibliotecile universitare)
 - ✓ Centre biblioteconomice teritoriale, statut pe care îl dețin bibliotecile publice municipale și raionale

- Biblioteca Națională a Republicii Moldova. Regulamentul de Organizare și Funcționare a Instituției Publice Biblioteca Națională a Republicii Moldova aprobat de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, martie 2021

- Statutul Instituției Publice Biblioteca Națională a Republicii Moldova aprobat de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, martie 2021 etc.

Care este motivația pentru bibliotecari să se implice în educația continuă non formală?

- ✓ necesitatea de a participa la dezvoltarea socială, de a încheia parteneriate ;
- ✓ perfecționarea profesională;
- ✓ dorința de a deveni multilateral dezvoltată;
- ✓ argumentarea calificării, de a desfășura servicii/activități necesare comunității;
- ✓ augmentarea unor așteptări și cerințe sociale formulate de superiori ierarhici, asociații profesionale etc.;
- ✓ dorința de a-și lărgi cunoștințele personale, de a răspunde provocărilor.

Un nou domeniu de instruire pentru bibliotecari – Educația Mediatică și Informațională.

Printre educația non formală a bibliotecarilor este foarte inovativă și necesară Educația Mediatică și Informațională (EMI), care este un domeniu separat și nou al biblioteconomiei. Instruirile non formale pentru bibliotecari au fost organizate în cadrul

proiectului „Consolidarea presei independente și a Educației Mediatică în Republica Moldova” coordonat de IREX Europe Franța și au avut o durată de șapte ani. Actualul flux enorm informațional-media impune oricărei persoane necesitatea de a avea competențe specifice pentru a se orienta, și percepe știrile. Astfel, obiectivele inițiativei EMI au cuprins dezvoltarea gândirii analitice și critice precum și dezvoltarea simțului responsabilității social și civic. Motto-ul „Citește, analizează, gândește critic” a ghidat și motivat bibliotecarii la implicare activă. Agenda de instruire mediatică a bibliotecarilor a fost bine structurată în sesiuni tematice. Caracterul preponderent practic al instruirilor a sporit eficiența învățării interactive. Cunoașterea mijloacelor și funcțiilor mass-media a constituit de fapt ABC-ul media. Principiile corectitudinii și factorii comunicării media sunt un subiect pentru bibliotecari pe cât de nou, pe atât de captivant. Ca suport editorial autohton au fost elaborate – „Manualul de educație Mediatică și Informațională pentru bibliotecari și publicul larg digital (<https://biblioemi.abrm.md/>)”.

Domeniul de Educație Mediatică și Informațională (EMI) devine și mai accesibil pentru bibliotecari și publicul larg, prin intermediul primului manual online elaborat în cadrul programului „Consolidarea Presei Independente și a Educației Mediatică în Moldova”, în parteneriat cu Asociația Bibliotecarilor din Republica Moldova (ABRM) și Ministerul Educației, Culturii și Cercetării din Republica Moldova, fiind susținut financiar de Biroul pentru Democrație, Drepturile Omului și Muncii al Departamentului de Stat American.

Manualul este structurat în 8 module, a câte 5 teme fiecare, propunându-i cititorului 200 de sarcini și contexte de învățare sau exersare.

- ✓ Oceanul informațional și consumatorul de media avizat
- ✓ Mass-Media în societatea contemporană
- ✓ Cultura informațională
- ✓ Manipularea prin media
- ✓ Siguranța online
- ✓ Noile media și noul sistem de competențe media în secolul al XXI-lea
- ✓ Etica în jurnalism
- ✓ Rolul media în promovarea cetățeniei active.

Manualul este disponibil în două versiuni: în limba română și rusă. Concepția manualului respectă cadrul european de formare a competenței de educație media, fiind proiectată, la nivelul fiecărei teme, în 5 etape/pași și este orientat spre dezvoltarea gândirii critice. Pentru fiecare dintre cele 40 de teme dezvoltate sunt elaborate Fișe „Strategia de organizare”. Aceasta include, într-o manieră sintetică, valorile dominante, obiectivele de formare, durata estimativă, resursele procedurale, resursele materiale și conceptele-cheie.

La elaborarea manualului respective s-au implicat o echipă de autori precum – 1. Natalia Grîu – ex-secretar de stat (Ministerul Educației, Culturii și Cercetării) care l-a conceput și l-a structurat în baza curriculumului de Educație Mediatică Informațională, 2. Daniela Galai-Coadă - ex-Director IREX Europe/Moldova care a coordonat suportul logistic, 3. Oxana Iuteș, vicedirector la Internews în Republica Moldova, 4. Viorica Palamarcu – responsabilă de revizuirea conceptului general IREX Europe, Franța și 5. Flora Graioni – responsabilă de conceptul general al manualului și al conținutului, care actualmente este directoarea adjunctă a IREX Europe, Franța. Complexitatea temelor și subtemelor pre-

cum – inițierea în structura știrii, evaluarea corectă a știrilor, analiza impactului știrilor false, fenomenul manipulării și dezinformării, cetățenie digitală, securitatea în spațiul on line etc. sunt actuale în spațiul Republicii Moldova ținând cont de situația activității sociale existente. Accesul cetățenilor la informații și știri veridice, de calitate sunt prioritare în consolidarea democrației, în promovarea valorilor democratice în statul de drept.

Cursurile de formare de formatori IREX Europe au fost organizate anual pentru bibliotecarii din Sistemul Național de Biblioteci din Republica Moldova. Bibliotecarii, în rol de formatori ai opiniei publice locale, dețin potențial intelectual și sunt mereu cointeresați de creșterea profesională. Ei au fost selectați pentru a învăța și promova în comunități educația mediatică – un deziderat al timpului. În rezultatul instruirii non formale în EMI bibliotecarii au confirmat faptul că esențial și-au îmbunătățit misiunea de consumatori, educatori și creatori de produse media de calitate. După modulele învățate bibliotecarii apar ca formatori și sunt determinați de a acționa în localitățile natale ca ambasadori ai conceptului în devenire „jurnalismul civic”.

Inițiativa Educației Mediatice și Informaționale a propus activități de dezvoltare a competențelor de educație media pentru că orice cetățean are nevoie de cultură și educație media. EMI și-a propus să dezvolte abilitățile de analiză și gândire critică la bibliotecari față de mesajele transmise de media, capacitatea de a depista o informație veridică sau manipuloare, de a lua decizii și de a acționa în cunoștință de cauză. EMI reprezintă un obiectiv strategic important menit să contribuie la formarea unor consumatori de media avizați și responsabili. S-au organizat activități de formare de formatori de către IREX Europe cu specialiști din străinătate (Franța, Ucraina) și desigur specialiști din Republica Moldova, experți în mass media. Circa 160 de bibliotecari au primit Certificate de absolvire a cursului, iar 12 biblioteci au obținut calificarea de formatori cu competențe avansate în EMI. La rândul lor, ei au diseminat cunoștințele acumulate altor peste 400 de colegi bibliotecari din întreaga țară. În 40 de biblioteci au fost amenajate zone speciale „Ungheșe Media”, care le-au facilitat bibliotecarilor procesul de diseminare a cunoștințelor și cu alte grupuri țintă din localități: elevi, tineri, adulți, seniori și reprezentanți ai APL-ului.

Societatea sec. XXI este una dominată de mass-media, care s-a impus ca o componentă esențială a lumii moderne și se manifestă permanent ca un actor activ al jocului social, modelând celelalte subsisteme ale societății – politic, economic, cultural etc. Mass-media în societatea modernă este, pe lângă mijloc de informare „un factor al educației”. Comunicarea de masă face parte din multiplele dimensiuni ale contextului socio-cultural în care cresc și se dezvoltă copiii. Aceștia dedică foarte mult timp consumului de mesaje mediatice, în special audio-vizuale, care au numeroase influențe – imediate sau latente, directe sau indirecte, previzibile sau imprevizibile asupra dezvoltării personalității lor în plin proces de formare. Iar scopul Bibliotecilor Publice este cultivarea gândirii critice a cititorilor noștri. Educația mediatică de la bibliotecă, datorită faptului că se bazează pe instruirea non-formală și diferite metode distractive de predare-învățare, adună în jurul său tot mai mulți utilizatori.

BIBLIOGRAFIE:

1. BOCOȘ, M. Instruirea interactivă. Repere pentru reflecție și acțiune. – Cluj-Napoca: Editura Presa Universitară – Clujeană, 2002. – 245 p.
2. ISAC, Ștefania Aplicarea principiilor andragogice de învățare în procesul de formare profesională a specialiștilor // Valorile moral-spirituale ale educației. - P. 67-71.
3. NECULAU, A. Educația adulților. – Iași: Polirom, 2004. – 189 p.
4. PATRAȘCU, D. Tehnologii educaționale. – Chișinău, 2005. – 345 p.
5. PATRAȘCU, Dumitru, Gaștea, Ruslan. Fantasma mentalității : Istorie, Sociologie, Psihologie, Pedagogie, Andragogie, Management : (Abordare teoretică, metodologică, instrumentală și tehnologică). – Chișinău, 2011. – 327 p. ISBN 978-9975-53-009-5.
6. PEDAGOGIE versus Andragogie [on line]. – Mod de acces: <https://biblioteca.regielive.ro/referate/psihopedagogie/pedagogie-versus-andragogie-216031.html> (Accesat 19.05.2023).
7. POPESCU, T. Educația adulților. – București: E.D.P., 1974. – 178 p.
8. POSTĂN, Liliana. Motivația învățării pe parcursul vieții : perspectivă andragogică // Studia Universitatis : Seria Științe ale educației. – 2007. – Nr 5. – P. 269-272.
9. ВАСИЛЬКОВА Т. А. Основы андрагогики. Кнорис. – Москва, 2013. – 217 с.
10. ПОПОВ П. Деловая игра – Активная форма обучения и повышения квалификации кадров. – Москва. Мысль. 1987. – 341 с.

PROMOVAREA CĂRȚII ȘI ÎMBUNĂTĂȚIREA EXPERIENȚEI DE LECTURĂ PENTRU TOȚI UTILIZATORII BIBLIOTECII

BOOK PROMOTING AND IMPROVING THE READING EXPERIENCE FOR ALL LIBRARY USERS

Lilia CANTÎR,
șef serviciu,
Biblioteca „Ștefan cel Mare”, filiala BM „B.P. Hasdeu”

Doina SPĂTARU,
șef sector,
Biblioteca „Ștefan cel Mare”, filiala BM „B.P. Hasdeu”

SUMMARY

This work is about promoting the book and improving the reading experience for all categories of library users. In the introduction, the importance of promoting reading in contemporary society and the role of the library in fulfilling this mission were presented. It then gave examples of various methods of promoting books and reading within the library, including posters, personalized recommendations and themed activities. Ways to improve the reading experience for library users were also discussed, including offering a diverse range of books and creating a comfortable reading space. The importance of the active involvement of librarians in the promotion of books and reading was also emphasized and the training of librarians in this regard was proposed. Finally, suggestions were presented for creating a permanent program of thematic activities and reading clubs. By implementing these proposals, the library can become a dynamic cultural center and a promoter of reading in the local community.

Keywords: *promotion, book, reading, library, experience, users, community, activities, involvement, training*

Biblioteca este un loc de cultură și educație, unde oamenii vin să învețe, să descopere și să se dezvolte. Unul dintre cele mai importante obiective ale bibliotecilor este promovarea cărții și îmbunătățirea experienței de lectură pentru toți utilizatorii. Cărțile sunt unele dintre cele mai valoroase resurse pe care le oferă bibliotecile, iar lectura este una dintre cele mai importante activități pentru dezvoltarea intelectuală și culturală a oamenilor. Promovarea cărții și îmbunătățirea experienței de lectură trebuie să fie o preocupare constantă a bibliotecarilor, pentru a atrage noi utilizatori și a îmbunătăți experiența de lectură pentru cei existenți.

Importanța promovării cărții și îmbunătățirii experienței de lectură pentru toți utilizatorii bibliotecii este scopul principal al bibliotecarului. În prezent, lumea se confruntă

cu o serie de provocări, iar cultura de lectură nu face excepție. Într-o epocă a tehnologiei și a informațiilor, există o mare presiune asupra bibliotecilor și a cărții tradiționale. În acest context, bibliotecarii joacă un rol crucial în promovarea cărții și îmbunătățirea experienței de lectură pentru toți utilizatorii bibliotecii, atât pentru cei care sunt deja pasionați de lectură, cât și pentru cei care nu au dezvoltat încă această pasiune.

Acest articol își propune să exploreze diferite modalități de promovare a cărții și îmbunătățire a experienței de lectură pentru toți utilizatorii bibliotecii. În primul rând, se vor explora diverse strategii de promovare a cărții, cum ar fi organizarea de evenimente și activități în bibliotecă, colaborarea cu comunitățile locale și organizarea de campanii de promovare a lecturii. În al doilea rând, se vor analiza modalități de îmbunătățire a experienței de lectură, cum ar fi facilitarea accesului la diverse resurse bibliotecare, dezvoltarea serviciilor digitale și utilizarea tehnologiei pentru a face lectura mai atractivă și accesibilă.

În cele din urmă, acest articol va explora importanța implicării bibliotecarilor în promovarea cărții și îmbunătățirea experienței de lectură pentru toți utilizatorii bibliotecii. Bibliotecarii trebuie să aibă o abordare pro activă și creativă pentru a face față provocărilor actuale și pentru a răspunde nevoilor și intereselor diverse ale utilizatorilor bibliotecii. Prin urmare, vom explora competențele și abilitățile necesare pentru a fi un bibliotecar eficient și inovator în promovarea cărții și îmbunătățirea experienței de lectură pentru toți utilizatorii bibliotecii.

Într-o lume dominată de tehnologie și de o mulțime de surse de informare, promovarea cărții și a lecturii rămâne o sarcină importantă pentru biblioteci și pentru toți cei implicați în educație și cultură. Lectura nu numai că îmbunătățește abilitățile de comunicare și de gândire critică, dar și ajută la dezvoltarea imaginației și a creativității. De asemenea, promovarea lecturii și accesul la cărți poate fi un instrument important pentru reducerea inegalităților sociale și educaționale, deoarece poate oferi tuturor oportunitatea de a accesa informația și cultura.

În acest sens, bibliotecile joacă un rol crucial în promovarea lecturii și a cărții. Acestea trebuie să își adapteze serviciile și activitățile pentru a se adapta la nevoile și preferințele diferitelor categorii de utilizatori și să ofere acces la o gamă largă de materiale și de resurse, precum și să organizeze evenimente și programe culturale care să încurajeze lectura și să îmbunătățească experiența de lectură a utilizatorilor.

Promovarea cărții în cadrul bibliotecii este un proces complex care implică o serie de activități și strategii pentru a atrage și a păstra utilizatorii interesați de lectură. Printre cele mai eficiente metode de promovare a cărții în cadrul bibliotecii se numără:

Expoziții de carte – acestea pot fi tematice, axate pe un autor sau un eveniment cultural, și sunt concepute pentru a atrage atenția asupra cărților și a autorilor într-un mod vizual.

Recomandări personalizate – bibliotecarii pot oferi recomandări personalizate de lectură în funcție de preferințele și interesele utilizatorilor. Acestea pot fi oferite în cadrul unor întâlniri individuale sau în grupuri.

Cluburi de lectură – acestea sunt grupuri formate din utilizatori ai bibliotecii care împărtășesc aceleași interese și se întâlnesc pentru a discuta despre cărțile citite și pentru a împărtăși opinii și idei.

Evenimente culturale – biblioteca poate organiza evenimente culturale care să includă prezentări ale autorilor, lansări de carte, serii de poezie sau proiecții de filme adaptate din cărți.

Colaborarea cu școlile și comunitățile locale – biblioteca poate colabora cu școlile și comunitățile locale pentru a promova lectura și pentru a organiza evenimente culturale comune.

În plus, bibliotecarii pot utiliza și tehnologia modernă pentru a promova cărțile și lectura. Aceasta poate include promovarea cărților în mediul online, utilizarea rețelelor sociale sau organizarea de evenimente online, cum ar fi debateri sau cluburi de lectură virtuale.

În general, promovarea cărții în cadrul bibliotecii este importantă pentru a atrage și a păstra utilizatorii interesați de lectură și pentru a îmbunătăți experiența lor de lectură. Partea inferioară a formularului

Există numeroase metode prin care biblioteca poate promova cartea și lectura printre utilizatorii săi. Iată câteva dintre acestea:

Afișe – ele pot fi amplasate în interiorul și în exteriorul bibliotecii, pentru a atrage atenția publicului asupra diferitelor evenimente și activități organizate de bibliotecă.

Recomandări personalizate – bibliotecarii pot furniza recomandări personalizate de cărți pentru utilizatorii care caută anumite tipuri de lecturi sau care doresc să descopere noi autori și genuri literare.

Activități tematice – biblioteca poate organiza activități tematice, cum ar fi cluburi de lectură, ateliere de lectură, de poezie, discuții/dezbateri și multe altele, pentru a încuraja cititul și discuțiile despre cărți.

Concursuri de lectură – concursurile de lectură pot fi organizate pentru a stimula interesul pentru lectură și pentru a încuraja utilizatorii să citească mai multe cărți.

Campanii de promovare a lecturii – biblioteca poate organiza campanii de promovare a lecturii, cum ar fi „Luna lecturii” sau „Ziua internațională a cărții”, pentru a crește gradul de conștientizare asupra importanței lecturii în societate.

Promovarea cărților digitale – biblioteca poate promova cărțile digitale și serviciile online de împrumut de carte pentru a răspunde nevoilor utilizatorilor care preferă să citească în format electronic.

Acestea sunt doar câteva dintre metodele de promovare a cărții și a lecturii în cadrul bibliotecii. Este important să fie creat un mix divers de metode de promovare, pentru a ajunge la cât mai mulți utilizatori și pentru a stimula interesul pentru lectură în rândul tuturor categoriilor de public. Partea inferioară a formularului

Implicarea comunității locale în promovarea cărții și a lecturii în bibliotecă poate fi deosebit de eficientă în atragerea de noi utilizatori și în îmbunătățirea experienței de lectură pentru cei deja înregistrați. Iată câteva sugestii pentru a implica comunitatea locală în promovarea cărții și a lecturii în bibliotecă:

Organizarea de cluburi de carte: biblioteca poate organiza cluburi de carte pentru membrii comunității care doresc să discute despre cărțile pe care le-au citit și să își împărtășească ideile. Cluburile de carte pot fi tematice sau pot include orice carte pe care membrii clubului doresc să o citească.

Invitarea autorilor locali: biblioteca poate invita scriitori să vorbească despre lucră-

rile lor, să citească fragmente din cărțile lor și să răspundă la întrebări din partea publicului. Aceasta poate fi o modalitate excelentă de a promova lectura și de a încuraja comunitatea să citească și să susțină autorii locali.

Colaborarea cu școlile și grădinițele locale: biblioteca poate colabora cu școlile și grădinițele locale pentru a promova lectura în rândul elevilor. Aceasta poate include organizarea de evenimente de lectură, activități tematice sau concursuri de scriere.

Evenimente tematice: biblioteca poate organiza evenimente tematice care să atragă diverse grupuri de vârstă și interese. Aceste evenimente pot fi bazate pe teme precum diverse sărbători, campanii sau alte teme specifice, cum ar fi știința ficțiunii sau poezia.

Promovarea pe rețelele sociale: biblioteca poate folosi rețelele sociale pentru a promova cărțile și evenimentele sale. Aceasta poate include postarea de recenzii de carte, informații despre evenimente și recomandări personalizate pentru utilizatorii bibliotecii.

Implicarea comunității locale în promovarea cărții și a lecturii în bibliotecă poate fi deosebit de benefică pentru ambele părți și poate duce la o experiență mai bogată și mai plăcută de lectură pentru toți utilizatorii bibliotecii.

Scopul principal al unei biblioteci este de a oferi acces la cărți și alte materiale de lectură pentru utilizatorii săi. Cu toate acestea, este la fel de important să ne asigurăm că experiența de lectură pentru utilizatorii bibliotecii este plăcută și împlinitoare. Iată câteva moduri prin care bibliotecile pot îmbunătăți experiența de lectură pentru utilizatorii lor:

Crearea unui mediu confortabil și primitor: biblioteca ar trebui să fie un loc plăcut în care să vă petreceți timpul, cu scaune confortabile, iluminare bună și o atmosferă liniștită. De asemenea, ar trebui să fie accesibil utilizatorilor cu dizabilități.

Oferirea unei colecții diverse de cărți: biblioteca ar trebui să aibă o colecție diversă de cărți care să răspundă intereselor și nevoilor utilizatorilor săi. Aceasta include cărți în diferite genuri, limbi și formate (cărți electronice, cărți audio etc.).

Furnizarea de recomandări personalizate: bibliotecarii pot oferi recomandări de cărți personalizate bazate pe istoricul de lectură și interesele utilizatorului. Acest lucru se poate face prin consultații individuale sau prin sisteme de recomandare online.

Organizarea cluburilor de carte și a grupurilor de lectură: cluburile de carte și grupurile de lectură pot oferi utilizatorilor ocazia de a discuta și de a împărtăși experiențele lor de lectură cu alții. Acest lucru poate ajuta la construirea unui sentiment de comunitate între utilizatori și îi poate încuraja să citească mai mult.

Găzduirea de evenimente pentru autori și semnături de cărți: evenimentele de autori și semnele de carte pot fi o modalitate excelentă de a promova lectura și de a încuraja utilizatorii să interacționeze cu cărțile și autorii pe care îi iubesc.

Oferirea de ateliere și programe legate de lectură: bibliotecile pot găzdui ateliere și programe pe teme legate de lectură, cum ar fi scrisul, povestirea și legarea de cărți. Aceste programe pot ajuta la îmbunătățirea experienței de citire a utilizatorului și îi pot încuraja să exploreze noi aspecte ale lecturii. Prin implementarea acestor strategii, bibliotecile nu pot doar să promoveze lectura, ci și să îmbunătățească experiența de lectură pentru utilizatorii lor, făcând din biblioteca o resursă valoroasă și plăcută pentru comunitate.

Îmbunătățirea experienței de lectură este un aspect important în promovarea cărții în cadrul bibliotecii. Pentru copii și adolescenți, biblioteca poate organiza activități in-

teractive care să îi atragă spre lectură, cum ar fi concursuri de lectură sau cluburi de lectură. De asemenea, pot fi organizate ateliere de creație sau vizionări de adaptări cinematografice ale cărților preferate.

Pentru adulți, biblioteca poate organiza cluburi de lectură sau grupuri de discuții despre cărți. De asemenea, pot fi organizate conferințe sau dezbateri cu autori sau experți în diverse domenii.

Îmbunătățirea experienței de lectură poate fi încurajată și prin amenajarea unui spațiu confortabil de lectură în bibliotecă, cu scaune ergonomice și luminozitate adecvată. Biblioteca poate, de asemenea, să ofere servicii de împrumut de carte online, astfel încât utilizatorii să poată accesa cărțile dorite fără a fi nevoiți să vină fizic în bibliotecă.

În concluzie, îmbunătățirea experienței de lectură este esențială pentru promovarea cărții în cadrul bibliotecii și poate fi realizată prin diverse metode și servicii, care să răspundă nevoilor și preferințelor tuturor utilizatorilor.

Oferirea unei game variate de cărți, reviste și alte publicații este esențială pentru îmbunătățirea experienței de lectură a utilizatorilor bibliotecii. Biblioteca trebuie să acopere o gamă largă de interese, de la ficțiune la non-ficțiune și de la literatura clasică la cea contemporană. Este important să se acorde o atenție specială publicațiilor pentru copii și adolescenți, precum și celor care sunt disponibile în diferite limbi sau sunt destinate unor grupuri specifice de cititori.

Bibliotecarii ar trebui să se bazeze pe studiile de cercetare a preferințelor de lectură ale utilizatorilor și să colaboreze cu editurile și distribuitorii pentru a aduce în bibliotecă cele mai populare și relevante titluri. În plus, biblioteca ar trebui să ofere și o selecție de cărți digitale, care sunt din ce în ce mai populare în era digitală.

Este important ca biblioteca să fie bine organizată, astfel încât utilizatorii să poată găsi cu ușurință cărțile de interes. Bibliotecarii ar trebui să creeze liste de recomandări personalizate pentru utilizatori, bazate pe preferințele lor de lectură și să le ofere asistență în găsirea cărților potrivite.

Crearea unui spațiu confortabil și atractiv pentru citit este un alt aspect important în îmbunătățirea experienței de lectură pentru utilizatorii bibliotecii. Biblioteca trebuie să fie dotată cu mobilier ergonomic, care să ofere utilizatorilor confortul necesar în timpul lecturii și să reducă oboseala sau tensiunea musculară. De asemenea, este important să se acorde atenție iluminării și decorului bibliotecii, astfel încât să se creeze o atmosferă plăcută și relaxantă pentru cititori.

În plus, spațiul bibliotecii ar trebui să fie organizat astfel încât să permită o navigare ușoară și accesul rapid la resursele bibliotecii. Acest lucru poate fi realizat prin organizarea cărților și publicațiilor pe rafturi bine marcate și prin etichetarea clară a secțiunilor de interes.

Pentru a încuraja cititul și a face experiența de lectură mai atractivă, biblioteca poate oferi și zone speciale pentru lectură, cum ar fi colțurile de lectură sau canapele confortabile. De asemenea, pot fi organizate evenimente tematice, concursuri de lectură sau cluburi de carte pentru a încuraja interacțiunea și implicarea utilizatorilor bibliotecii. Toate acestea pot contribui la crearea unei atmosfere plăcute și relaxante în cadrul bibliotecii și, în consecință, la îmbunătățirea experienței de lectură pentru utilizatori. Implicarea activă a bibliotecarilor este esențială pentru a îmbunătăți experiența de lectură a utilizatorilor și pentru a promova cărțile în cadrul bibliotecii.

Bibliotecarii joacă un rol crucial în promovarea cărții și a lecturii și au un impact semnificativ asupra comunității lor. Ei pot fi considerați promotori ai lecturii și pot fi o sursă de inspirație pentru utilizatorii bibliotecii. Prin implicarea activă în promovarea cărții și a lecturii, bibliotecarii pot încuraja membrii comunității să citească mai mult și să descopere noi cărți și autori.

Prin implicarea activă a bibliotecarilor în promovarea cărții și a lecturii, comunitatea poate beneficia de o gamă mai largă de cărți și publicații disponibile în bibliotecă, precum și de o gamă mai diversă de activități culturale și educaționale. De asemenea, prin încurajarea lecturii și dezvoltarea abilităților de citire, bibliotecarii pot contribui la îmbunătățirea nivelului de educație și cultură al comunității lor. Partea superioară a formularului

În contextul promovării cărții și a lecturii în cadrul bibliotecii, formarea bibliotecarilor este un aspect esențial. Aceștia trebuie să fie capabili să ofere recomandări personalizate de lectură, să organizeze activități tematice și să creeze un mediu atractiv și confortabil pentru citit. De asemenea, bibliotecarii trebuie să aibă o cunoaștere profundă a colecției de cărți și publicații, precum și a preferințelor și nevoilor utilizatorilor bibliotecii.

Formarea bibliotecarilor în domeniul promovării cărții și a lecturii poate fi realizată prin diverse metode, cum ar fi ateliere, cursuri de specializare sau seminare de formare continuă. În cadrul acestora, bibliotecarii pot învăța tehnici de recomandare personalizată, strategii de promovare a lecturii pentru diferite categorii de utilizatori și modalități de organizare a activităților tematice.

Odată cu îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților în domeniul promovării cărții și a lecturii, bibliotecarii pot juca un rol mai activ în comunitatea locală și pot avea un impact pozitiv asupra nivelului de lectură și cultură generală. Prin promovarea lecturii și prin crearea unui mediu atractiv și confortabil pentru citit, bibliotecarii pot contribui la dezvoltarea unei comunități mai educate, mai informate și mai conectate cu lumea înconjurătoare.

În concluzie, promovarea cărții și îmbunătățirea experienței de lectură pentru toți utilizatorii bibliotecii sunt aspecte esențiale pentru dezvoltarea și îmbogățirea comunității locale. Prin implicarea activă a bibliotecarilor în această activitate, oferirea unei game variate de cărți și publicații, crearea unui spațiu confortabil și atractiv pentru lectură și organizarea unui program permanent de activități tematice și cluburi de lectură, biblioteca poate deveni un loc atractiv și plăcut pentru toți cei care doresc să își îmbunătățească cunoștințele și să își petreacă timpul liber într-un mod util și plăcut. Prin urmare, este important să se acorde o atenție deosebită acestui aspect și să se dezvolte o strategie eficientă de promovare a lecturii și a cărții în comunitatea locală.

În societatea contemporană, promovarea cărții și a lecturii este deosebit de importantă, având în vedere că din ce în ce mai mulți oameni petrec timpul liber în fața ecranelor, în detrimentul lecturii. Lectura oferă oportunitatea de a dezvolta imaginația, gândirea critică și creativitatea, îmbunătățind astfel calitatea vieții și dezvoltând abilitățile necesare într-o lume în continuă schimbare. De asemenea, lectura poate juca un rol important în educație și în dezvoltarea personală. Promovarea cărții și a lecturii poate avea un impact pozitiv asupra comunității prin încurajarea oamenilor să exploreze idei noi și să învețe din experiențele altora.

BIBLIOGRAFIE:

1. LEGEA Nr. 160 cu privire la biblioteci din 20-07-2017, Monitorul Oficial, Nr. 301-315, art. 529, 18-08-2017, [accesat la 18.04. 2023]. Disponibil: LP6 din 06.02.20, MO63-68/28.02.20 art.48; în vigoare 28.03.20 / <http://lex.justice.md/md/371219/>
2. CODUL deontologic al bibliotecarului din Republica Moldova, aprobat de Consiliul Biblioteconomic Național, 07.09.2018 [accesat la 15.04. 2023]. Disponibil: <http://www.bnrmd.md/files/accesDedicat/Codul%20deontologic%20al%20bibliotecarului%20din%20Republica%20Moldova.pdf>
3. LUPTON, M. The impact of reading for pleasure and empowerment. În: Education Policy and Practice, 2017, Nr 17(1), pp. 25-31.
4. YOON, C., Kim, K. The impact of reading motivation and reading engagement on reading comprehension: A structural equation modeling analysis. În: Journal of Educational Psychology, 2014, Nr 106(3), pp. 771- 789.
5. ALUI Gheorghe, Adrian. Bibliotecile și promovarea lecturii, Biblioteca Județeană, Prahova, [accesat la 28.04. 2023]. Disponibil: <https://www.bibph.ro/wp-content/uploads/2017/01/BIBLIOTECILE-SI-PROMOVAREA-LECTURII.pdf> AMERICAN Library Association. Libraries Transforming Communities: A Strategic Planning Resource, 2015 [accesat la 28.04. 2023]. Disponibil: <https://www.ala.org/tools/librariestransform/libraries-transforming-communities-strategic-planning-resource>
6. BAWDEN, D., Robinson, L. (2016). The dark side of information: Overload, anxiety and other paradoxes and pathologies. Journal of Information Science, Nr 42(6), pp. 745-755.
7. Biblioteca Națională a Republicii Moldova: <https://www.biblioteca.md/>
8. LUPU, Sorina. Biblioteca publică: spațiu de lectură și dezbateri, Biblioteca Națională a României [accesat la 02.05. 2023]. Disponibil: https://www.bibnat.ro/images/Publicatii/Biblioteca/2018/bib_1_2018/05_Biblioteca_publica_-_spatiu_de_lectura_si_dezbateri.pdf
9. MIHALACHE, Loredana. Promovarea lecturii și implicarea comunității locale în biblioteca publică, Biblioteca Județeană „George Barițiu”, Brașov [accesat la 08.05. 2023]. Disponibil: https://www.bjbv.ro/biblioteca_judeteana_br/biblioteca/documente/promovarea_lecturii_si_implicarea_comunitatii_locale_in_biblioteca_publica.pdf
10. MIHUȚ, Mariana. Clubul de lectură în biblioteca publică, Biblioteca Județeană „George Barițiu”, Brașov, [accesat la 25.04. 2023]. Disponibil: https://www.bjbv.ro/biblioteca_judeteana_br/biblioteca/documente/clubul_de_lectura_in_biblioteca_publica.pdf
11. MUFARA, Corina. Cum îmbunătățim experiența de lectură a copiilor în biblioteci, Biblioteca Municipală Bistrița, [accesat la 30.04. 2023]. Disponibil: http://bm-bistrita.ro/pdf/biblioteca_in_actiune/CUM_IMBUNATIM_EXPERIENTA_DE_LECTURA_A_COPIILOR_IN_BIBLIOTECI.pdf

12. NANU, Andreea. Promovarea lecturii în biblioteci, Biblioteca Națională a României, [accesat la 28.04. 2023]. Disponibil: https://www.bibnat.ro/images/Publicatii/Colocvii/2015/Colocviu_BNR_2015/Promovarea_lecturii_in_biblioteci.pdf
13. UNESCO. Reading for the 21st Century: Building a Culture of Reading and Libraries. 2013, [accesat la 28.04. 2023]. Disponibil: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221231>

DEZVOLTAREA COMPETENȚELOR ANGAJAȚILOR

EMPLOYEE COMPETENCE DEVELOPMENT

*Elena CLIPCĂ,
specialist principal,
Institutul de Administrație Publică*

SUMMARY

The most important details in this text are the factors that influence the quality and quantity of employee training and development, which include changes in the internal and external environment, appropriate skills and qualifications, adaptability of the workforce, commitment of the leader, knowledge, and skills of those responding to training. The most relevant specifics here are as follows: the three sources of training need in an organization, but from the individual's perspective too, that take in changes in technology, market conditions, and organizational structure.

Keywords: *strategies, objectives, recommendations, resource requirements, evaluation procedures, action and training plans, identification of responsible persons, data, timeline, cost estimates.*

1. Instruirea și perfecționarea sistematică

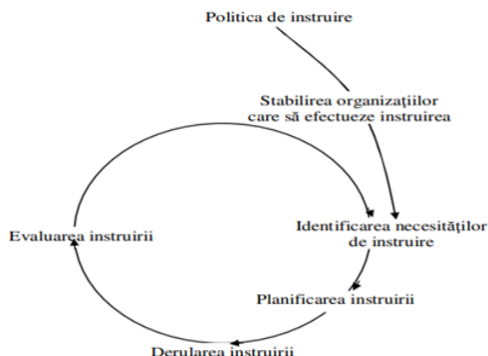
Instruirea și perfecționarea angajaților este problema căreia trebuie să-i facă față fiecare organizație. Cantitatea și calitatea instruirii desfășurate variază enorm de la o organizație la alta. Factorii care influențează calitatea și cantitatea activităților de instruire și perfecționare sunt:

- a) Amploarea schimbărilor din mediul exterior (schimbările tehnologice, noile prevederi legislative);
- b) Schimbările pe plan intern (noi procese de activitate, noi piețe, noi produse, noi proceduri de lucru etc.)
- c) Existența aptitudinilor și calificărilor corespunzătoare în rândul forței de muncă disponibile;
- d) Gradul de adaptabilitate al forței de muncă;
- e) Măsura în care organizația sprijină ideea dezvoltării carierei pe plan intern;
- f) Gradul de angajament al conducerii față de ideea că instruirea reprezintă un element esențial pentru succesul economic;
- g) Măsura în care conducerea consideră instruirea ca factor de motivare în muncă;
- h) Cunoștințele și aptitudinile celor care răspund de efectuarea instruirii.

Instruirea profesională are un caracter, mai mult sau mai puțin neplanificat și nesisematic. Alte organizații încep prin a-și stabili cerințele de instruire, continuă cu proiectarea activităților de instruire într-o manieră rațională, iar în final efectuează și o evaluare a activităților de instruire. Aceste organizații adoptă o metodologie sistematică de instruire și perfecționare a angajaților lor. Orice abordare sistematică a instruirii și perfecționării urmează, în general o succesiune logică de activități, începând cu stabili-

rea unei politici de principiu și a resurselor necesare pentru susținerea ei, urmată de o evaluare a necesităților de instruire pentru care se asigură programul corespunzător, și terminând cu o formă sau alta de feedback și evaluare. În fig. următoare este prezentată această succesiune elementară, sau ciclul de bază, pentru etapele de instruire.

Fig. 1 Instruire sistematică – ciclul de bază



1.1. Responsabilitatea pregătirii profesionale

Responsabilitatea asigurării cu resurse umane performante revine deopotrivă conducerii, șefului ierarhic și departamentului de resurse umane. Atribuțiile șefilor ierarhici de la toate nivelurile includ prevederi privind perfecționarea profesională a angajaților.

Tabel 1. Repartizarea pregătirii profesionale conform rolurilor

<i>Departamentul de resurse umane</i>	<i>Conducere ierarhica</i>
<ul style="list-style-type: none"> - concepe programul de pregatire - furnizeaza date si efectueaza expertize pentru dezvoltarea profesionala - coordoneaza programele de pregatire - asigura mijloacele necesare realizarii pregatirii - coordoneaza planurile de cariera 	<ul style="list-style-type: none"> - furnizeaza informatii privind pregatirea angajatilor - asigura supravegherea pregatirii - conduce pregatirea la locul de munca - urmareste evolutia potentialului angajatilor - sustine si participa la schimbarile structurale

1.2. Strategia de îndeplinire a obiectivelor departamentului de instruire

Formularea unei strategii adecvate în domeniul instruirii este condiționată de îndeplinirea a doua condiții:

- în organizație trebuie să existe cel puțin un specialist instruit în ceea ce privește conceperea, organizarea și conducerea activităților de instruire;
- managerii și supervisorii trebuie să fie dispuși să acorde sprijin total specialistului în probleme de instruire și să accepte metodele și procedurile necesare.

Strategia formulată trebuie să aibă ca scop îndeplinirea obiectivului ca toate cerințele de instruire ce apar în interiorul organizației să fie satisfăcute în întregime. Strategia va consta în punerea la punct a unor mecanisme clare de control care să asigure o instruire sistematică a oricărei persoane care se afla într-una din următoarele situații:

- angajatul este nou pe post – imediat după recrutarea în organizație - după

transferul într-un alt post; după promovarea într-o poziție superioară în interiorul organizației.

b) angajatul este afectat de unele schimbări - postul este afectat de modificări ale produselor și serviciilor, metodelor de lucru, procedurilor, tehnologiei, utilajelor, materialelor, echipamentului sau de orice alta schimbare care impune ca unele aspecte ale activității să fie altfel executate decât până atunci.

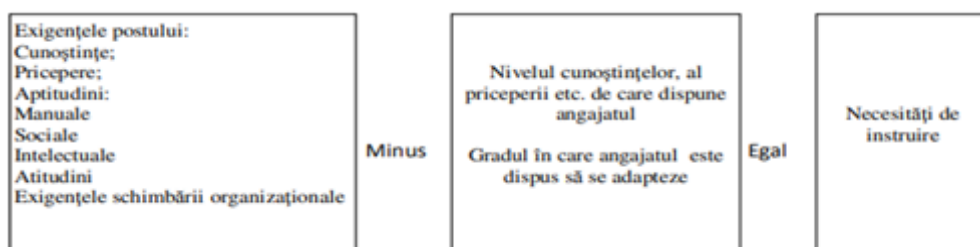
c) angajatului i se cere să-și îmbunătățească performanța - managerul direct solicită angajatului rezultate mai bune decât cele existente în momentul respectiv, sau după evaluarea performanțelor.

2. Identificarea necesității de instruire

Organizațiile care au adoptat o optică sistematică în privința instruirii și perfecționării profesionale caută, de obicei să-și definească necesitățile de instruire din mai multe puncte de vedere: Al organizației; Al departamentului sau funcțiunii structurale; al postului sau al grupului ocupațional; Al angajatului individual.

La ce se referă termenul de „Necesitate de instruire”? În principiu, este vorba de orice neajuns în performanța efectivă sau potențială a angajatului, neajuns care poate fi remediat cu ajutorul unei instruirii corespunzătoare. Există multe modalități de depășire a deficiențelor apărute în activitatea de muncă a oamenilor, iar instruirea nu reprezintă decât una dintre ele. Este foarte important să reținem acest lucru, deoarece personalului însărcinat cu instruirea i se cere uneori să rezolve cerințele care ar trebui soluționate prin cu totul alte metode, cum ar fi majorarea retribuției, înlocuirea aparaturii sau simplificarea procedurilor de lucru, ca să dăm numai câteva exemple. În fig. de mai jos, este prezentată natura necesităților de instruire profesională, așa cum apare din perspectiva angajatului individual.

Fig. 2 Ecuația necesităților de instruire profesională



Se consideră, că în orice organizație există 3 surse ale necesităților de instruire:

a) Cele cauzate de schimbarea tehnologică, a piețelor, legislativă și în structura forței de muncă;

b) Cele derivate din problemele de muncă, de exemplu: utilizarea forței de muncă, utilizarea mașinilor, litigiile, protecția muncii și calitatea;

c) Cele rezultate din pierderile de personal, asociate cu o slabă calitate a activităților de recrutare, inducție (integrare pe post), instruire și altele asemănătoare.

Iată care sunt etapele procedurale ale studiului necesităților de instruire:

a) Etapa pregătitoare - Precizarea ariei de acoperire a studiului(de exemplu: întreaga organizație, un singur departament funcțional); Aprobarea obiectivelor studiului (de exemplu: îmbunătățirea cunoștințelor despre produs ale reprezentanților de vân-

zări, îmbunătățirea capacității de negociere a managerilor).

b) Colectarea de date - la nivel de organizație; la nivel de grup profesional; la nivel de post; la nivelul performanței individuale;

c) Interpretarea datelor - tipul necesității de instruire depistate; amploarea acestor necesități; alte necesități depistate decât cele de instruire (pentru a fi raportate celor îndreptățiți să le rezolve);

d) Recomandări - programul de instruire propus; resursele necesare; durata; procedurile de evaluare necesare; estimările de costuri;

e) Planul de acțiune - identificarea persoanelor responsabile; graficul de derulare în timp.

După stabilirea ariei de acoperire a studiului realizat, precum și obiectivele concrete și termenele de timp, următoarea prioritate este de a colecta suficiente informații relevante. În această etapă cele două întrebări de bază trebuie să fie:

Ce anume trebuie să știm ? De unde putem afla aceste lucruri ?

Răspunsul la prima întrebare rezultă din obiectivele stabilite în etapa pregătitoare. Astfel, dacă principalul obiectiv se referă la îmbunătățirea capacității de vânzare a angajaților, atunci trebuie să aflăm următoarele:

Care dintre angajați se ocupă de vânzări ? Care este nivelul curent de performanțe al angajaților respectivi ? Ce standarde de performanță ar trebui să urmărim ?

Informațiile necesare pentru a răspunde la cea de a doua întrebare pot fi obținute în parte din evidențele documentelor existente, cum ar fi fișe de post, acorduri colective și manuale pentru activitatea de personal, în parte din rapoartele de evaluare și în parte din interviuarea angajaților în cauză. Cele mai des utilizate surse sunt următoarele:

a) Evidențe scrise - Statistici de personal; Fișe de post; Fișele de evaluare; Datele din analiza metodelor și timpilor de lucru; Rapoartele de instruire; Fișele de producție; Statisticile de marketing;

b) Interviuri - Cu angajații în cauză; Cu managerii lor; Cu cadrele de specialitate relevante;

c) Chestionare - Pentru angajații în cauză; Pentru managerii lor;

d) Observații - Făcute de cadre specializate în studiul muncii sau în organizare și conducere; Făcute de managerii angajaților în cauză; Făcute de instructori sau de alți specialiști;

e) Teste de aptitudine - Pentru grupele de muncă relevante; Pentru membrii potențiali ai grupelor de muncă.

f) Discuții colective - În sesiuni de brainstorming; În alte tipuri de colective profesionale.

Planurile de instruire reprezintă un element central al procesului respectiv, după cum se poate observa și din fig. următoare:

Fig. 3 Rolul central al planurilor de instruire



Planul de instruire trebuie să conțină următoarele capitole date:

- a) Obiectivele programului: o declarație de principiu asupra intențiilor urmărite prin instruire;
- b) Grupele țintă: definirea grupului de persoane cărora li se adresează programul de instruire;
- c) Conținutul programului: detalii privind tematicile ce urmează a fi abordate, obiectivele de învățare ce urmează a fi atinse, activitățile și metodele de învățare propuse;
- d) Administrare și bugete: detalii privind graficul de derulare în timp a programului, localizarea activităților, eliberarea temporară a angajaților de sarcinile care le revin în mod normal, cheltuieli și costuri;
- e) Personalul de instruire-identificarea cadrelor ce urmează a fi utilizate, atât instructori specializați, cât și cadre de linie sau departamentale, după caz; de asemenea eventuali lectori externi, ce urmează a fi utilizați.

3. Instruirea în afara locului de muncă

Motivele recurgerii la instruirea în afara locului de muncă sunt, în principal:

- Apariția unei nevoi de instruire care nu poate fi satisfăcută prin instruirea la locul de muncă;
- Dobândirea unor aptitudini elementare, în cazul persoanelor nou angajate sau al celor cărora li s-a modificat postul;
- Dobândirea aptitudinilor necesare pentru utilizarea unor mașini și utilaje care nu sunt disponibile sau nu pot fi scoase din circuitul productiv în vederea instruirii angajaților la locul de muncă;
- Existența unui număr mare de angajați, care justifică organizarea unor cursuri speciale, cum ar fi spre exemplu: adoptarea unui sistem de management al calității totale; teambuilding; instruirea vânzătorilor dintr-un magazin nou deschis cu privire la atribuțiile lor etc.

În organizație, în cadrul departamentului care se ocupă cu programele de instruire, trebuie păstrate toate documentele referitoare la cursuri sau orice formă de pregătire ce a fost susținută pe parcursul anului.

BIBLIOGRAFIE

1. Novac, Carmen Managementul RU, MAPN -2003.
2. Chisu, Viorica Ana Manualul specialistului in resurse umane – IRECSO 2001.
3. Chivu, I. Popa, D. Curteanu, “Formarea formatorilor – De la teorie la practică”, Ed. Economică, 2000.
4. G. A. Cole, „Managementul personalului”, Ed. CODECS, 2000.
5. A. Deaconu „Managementul resurselor umane “– ASE 2005.
6. I. Burtea, O. Muntean, “Managementul resurselor umane”, Curs organizat de programul Phare Tempus, 1999/2001.

DIGITALIZAREA SERVICIILOR DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A PERSONALULUI DIN AUTORITĂȚILE PUBLICE

DIGITALIZATION OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT SERVICES OF THE STAFF FROM PUBLIC AUTHORITIES

Alexei STURZA,
*master în management, specialist principal,
Institutul de Administrație Publică (IAP),
Universitatea de Stat din Moldova (USM)*

SUMMARY

Professional development plays an important role in ensuring the quality of human resources in public administration, and this, in turn, is a key factor in the quality of public services provided to citizens. In recent decades, scientific and technical progress has permeated all spheres of human activity, professional development being no exception. In this context, the digitization of professional development services is becoming more common. The Institute of Public Administration within the State University of Moldova uses the learnIN platform for remote training of civil servants. The E-Government Agency uses the Mlearn Government Distance Learning Platform. In the future, learnIN could be integrated into Mlearn.

Keywords: professional development; digitization; digitization; e-learning; distance learning; LCMS; LMS; e-learning platforms; video conferencing software platforms; SCORM; public services; digital transformation.

Potrivit art. 37 din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* [5], **dezvoltarea profesională** reprezintă un proces sistematic, planificat și continuu de aprofundare și actualizare a cunoștințelor, de dezvoltare a abilităților, de modelare a atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor funcției.

O definiție legală alternativă a dezvoltării profesionale este „proces complex care presupune fie dobândirea de noi cunoștințe și abilități în calificarea pe care persoana o posedă deja, fie o policalificare sau recalificare” [4].

Dezvoltarea profesională joacă un rol important în asigurarea calității resurselor umane din administrația publică, iar aceasta, la rândul său, este un factor-cheie al calității serviciilor publice prestate cetățenilor.

Totodată, personalul poate fi tratat și ca clienți interni ai autorităților publice, iar însăși dezvoltarea profesională – interpretată ca un serviciu public în beneficiul acestora.

Dat fiind că există diferite forme / formate de dezvoltare profesională, în funcție

de solicitările beneficiarilor, dar și mulți prestatori (centre de instruire / perfecționare din cadrul universităților, autorităților publice, ONG-urilor, companiilor private), am prefera totuși să utilizăm sintagma „servicii de dezvoltare profesională” în locul „serviciului de dezvoltare profesională”.

În ultimele decenii, progresul științifico-tehnic a pătruns în toate sferile activității umane, dezvoltarea profesională nefăcând excepție. În acest context, digitalizarea serviciilor de dezvoltare profesională devine tot mai uzuală.

Pe de altă parte, sunt folosiți și alți termeni precum *digitizare* și *transformare digitală*. În vederea delimitării conceptuale a acestora, vom încerca să le definim:

- *digitizare* – convertirea formatelor analogice în cele digitale;
- *digitalizare* – automatizarea proceselor operaționale / tehnologice;
- *transformare digitală* (a unei organizații clasice / a unui serviciu tradițional) – crearea unei organizații digitale.

Pentru a le înțelege mai bine, le vom exemplifica:

- *digitizare* – scanarea unui formular de înregistrare pe suport de hârtie;
- *digitalizare* – un proces complex de înregistrare electronică;
- *transformare digitală* – digitalizarea absolută a întregului ciclu tehnologic (de la înregistrare până la livrare de conținut) [2].

În perioada pandemiei de COVID-19, a fost popularizată ***instruirea la distanță***. Aceasta poate avea diverse arhitecturi / implementări tehnologice. Astfel, au devenit virale *platformele software de videoconferințe* (Zoom, Google Meet, Microsoft Teams, Webex ș.a.).

Însă, spectrul *soluțiilor digitale* pentru instruire la distanță este mult mai vast. Aici merită a fi menționat modelul SCORM (Sharable Content / Courseware Object Reference Model) – un set de standarde tehnice care definesc modul în care conținuturile digitale și *sistemele de gestionare a învățării* (LMS – Learning Management Systems) interacționează între ele. De la înființare, SCORM a fost adoptat atât de sectorul public, cât și de cel privat, ca o modalitate de a se asigura că e-cursurile pot fi accesate și finalizate de cursanți care utilizează orice LMS compatibil. SCORM este standardul de facto pentru elaborarea și publicarea e-cursurilor [3].

Arhitectura funcțională a unui sistem de e-learning include următoarele componente:

- *metadata* – o etichetare consistentă care permite indexarea, stocarea și regăsirea de obiecte ale învățării de către diferite programe utilitare (exemple tipice de metadata ale unui e-curs: titlu; limbă; descriere; cuvinte-cheie; autori; drepturi de autor; timp de studiu);
- *pachete de conținut*: standardele și specificațiile pachetelor de conținut permit transferul e-cursurilor între diferite platforme de e-learning;
- *profilul cursantului*: datele personale; planurile învățării; istoricul / progresul învățării; cerințele de accesibilitate; actele de studii (certificate / diplome), gradul de cunoaștere și participare la învățare);
- *înregistrarea cursantului*: informațiile furnizate la înregistrare permit componentelor de administrare și furnizare de conținut să identifice și să regăsească elementele necesare acestora;

- *comunicarea conținutului*: se furnizează datele cursantului și informațiile despre activitățile precedente.

Sistemul de management al învățării definit de SCORM poate fi împărțit în sistem de management al conținuturilor învățării (LCMS – Learning Content Management System) și LMS.

Un LCMS este un mediu multi-utilizator, unde dezvoltatorii de conținut pot crea, stoca, reutiliza, realiza management și furniza conținut digital de învățare. LCMS permite utilizatorilor să creeze și să refolosească mici unități de conținut digital educațional. Utilizarea standardelor structurilor de metadate ale învățării, precum și a standardelor formatelor de import și export permit obiectelor învățării să fie create, folosite în comun de multiple programe utilitare și depozite de conținuturi de învățare. Pentru asigurarea interoperabilității între diverse sisteme, LCMS este realizat utilizând specificațiile-standard pentru metadatele de conținut, pachetele de conținut și comunicarea conținutului. El interschimbă profilul utilizatorului și informațiile furnizate la înregistrare cu alte sisteme, localizează cursurile în cadrul LCMS și ghidează cursantul în acțiunile sale [7].

Platforme de instruire la distanță a personalului din serviciul public (bazate preponderent pe Moodle (Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment) – un LCMS conceput pentru a oferi formatorilor, administratorilor și cursanților un singur sistem robust, sigur și integrat pentru a crea medii de învățare personalizate):

- Platforma guvernamentală de instruire la distanță (e-Learning), administrată de Agenția de Guvernare Electronică (AGE) (<https://mlearn.gov.md/>);
- platforme universitare (USM, UTM, ASEM, UPSC, Academia „Ștefan cel Mare” ș.a.);
- Platforma learnIN al IAP (<http://ddp.aap.gov.md/?rid=1&lang=ro>), dezvoltată de compania INSOFTECH Development & Consulting din România;
- Centrul de Instruire Statistică al Biroului Național de Statistică (BNS) (<https://instruire.statistica.md/>);
- formare.md – o platformă online creată pentru digitalizarea subiectelor de instruire din domenii ce țin de sănătatea publică, HIV, gender și alte subiecte conexe.

Dat fiind faptul că autorul prezentului articol gestionează platforma learnIN al IAP, o vom descrie mai detaliat.

Platforma are următoarele *meniuri principale / module*:

- *avizier personal* – informații și scurtături către diferite blocuri / zone ale platformei (mesaje de sistem; elemente selectate; calendar; mesagerie; notițe; utilizatori activi; semnele mele de carte; etichetele mele; progresul învățării; vizualizator chat; managementul blocului);
- *cursuri* – crearea și gestionarea cursurilor de tip asincron;
- *clasa virtuală* – crearea și gestionarea cursurilor de tip sincron;
- *biblioteca* – gestionarea materialelor educaționale;
- *mesagerie* – sistem de e-mail intern;
- *forum* – discuții publice între utilizatori;
- *colaborare* – sesiuni de conferințe video și audio;
- *rapoarte de sistem* (activitate; general cursanți; general curs);

- *administrare* (setări de sistem: acces fișier; accesibilitate; autentificare și înregistrare; avizier personal; backup; calendar; certificate; confidențialitate și securitate; conțuri utilizatori; coșul de gunoi și permisiunile bibliotecii; căutare; editare avansată; etichetare; group; limbi; metadata; module, servicii și plugin-uri; nomenclatoare; obiecte media / colecții; rapoarte; resurse de învățare; roluri; setări de chat; setări poștă electronică; setări știri și fluxuri web; sondaj; stil și aspect; teste și evaluare; urmărirea și progresul învățării).

Printre *avantajele* platformei learnIN menționăm:

- interfața ergonomică / intuitivă / prietenoasă utilizatorului în limba română;
- funcționare în regim non-stop;
- opțiuni avansate de administrare, securitate cibernetică, configurabilitate, funcționalitate, comunicare / interactivitate, evaluare / testare, monitorizare / raportare;
- posibilitatea încărcării unui număr mare de materiale educaționale în diferite formate;
- statistici detaliate.

Totodată, există și unele *probleme* în funcționarea platformei:

- versiuni de softuri de sistem parțial învechite (Linux, PHP, Apache ș.a.);
- un număr limitat de module SCORM care pot fi încărcate;
- necesitatea actualizării unor e-cursuri.

Pentru rezolvarea acestor probleme este nevoie de asistența unui programator profesionist, fapt ce, la rândul său, presupune identificarea surselor suplimentare de finanțare, cel mai probabil, în cadrul unui proiect cu suportul partenerilor de dezvoltare (majoritatea platformelor de e-learning au fost astfel elaborate).

La fel, autoritățile și instituțiile publice, inclusiv Universitatea de Stat din Moldova / Institutul de Administrație Publică, care prestează servicii publice, în limitele competențelor prevăzute de lege, și dețin sisteme informaționale pot utiliza gratuit platforma guvernamentală de instruire la distanță (e-Learning) ca primă opțiune la dezvoltarea serviciilor electronice de instruire a angajaților, încheind în acest sens contracte cu AGE [4]. În acest context, urmează a fi stabilită o proporție optimă de utilizare a ambelor platforme (learnIN și MLearn).

BIBLIOGRAFIE

1. AGE – partener pentru instituțiile publice în domeniul instruirii de la distanță. Disponibil online: <https://egov.md/ro/content/age-partener-pentru-institutiile-publice-domeniul-instruirii-de-la-distaanta>. Publicat: 10.12.2021. Accesat: 08.04.2023.
2. Care sunt diferențele dintre Digitizare, Digitalizare și Transformarea Digitală? Disponibil online: <https://comunic.ro/care-sunt-diferentele-dintre-digitizare-digitalizare-si-transformarea-digitala/>. Publicat: 27.10.2020. Accesat: 07.04.2023.
3. Faci cursuri e-learning? Obligatoriu să fie SCORM. Disponibil online: <https://www.elearning.ro/faci-cursuri-e-learning-obligatoriu-sa-fie-scorm>. Publicat: 19.09.2022. Accesat: 06.04.2023.
4. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Platforma guvernamentală de instruire la distanță (e-Learning)” și a Regulamen-

- tului privind utilizarea și administrarea acestuia. Nr. 411 din 24.06.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.07.2020, nr. 180-187, art. 612.
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, art. 840.
 6. Legea cu privire la serviciile publice. Nr. 234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.02.2022, nr. 34-38, art. 34.
 7. Noțiuni generale despre platforme de instruire. Disponibil online: <http://old.elearning.usarb.md/moodle/mod/page/view.php?id=1897>. Accesat: 06.04.2023.

TEHNICI DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ CONTINUĂ PENTRU PERSONALUL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CONTINUING PROFESSIONAL DEVELOPMENT TECHNIQUES FOR PUBLIC ADMINISTRATION STAFF

*Elena TATAROV,
specialist principal,
Institutul de Administrație Publică*

SUMMARY

An effective program of professional development of human resources in public authorities contributes to the creation of a body of civil servants with high capacities and strong motivation regarding the achievement of the objectives of reforming the public service. This leads to increased efficiency in daily activity, which also means increasing the value of human resources within public administration authorities.

Keywords: *public administration, civil servant, professional development, methods, best practices, experience, trends, modernization of the public service, performance, quality.*

Un sistem modern de instruire este de o necesitate vitală pentru orice organizație, în scopul dezvoltării și menținerii standardelor înalt profesionale ale conduitei și performanței cadrelor sale. Instruirea în sectorul public ar trebui să fie la fel de importantă ca și instruirea în sectorul privat. În caz contrar, sectorul public nu va fi capabil să-și îndeplinească eficient și efectiv sarcinile ce îi revin, afectând, astfel, deservirea adecvată a cetățenilor și a economiei. Un program eficient de dezvoltare profesională a resurselor umane din autoritățile publice contribuie la crearea unui corp de funcționari publici cu capacități înalte și motivare puternică privind realizarea obiectivelor de reformare a serviciului public. Aceasta duce la sporirea eficienței în activitatea cotidiană, ceea ce înseamnă și sporirea valorii resurselor umane din cadrul autorităților administrației publice. [1, p. 4]

Pentru ca procesul de dezvoltare profesională să fie încununat de succes e necesar respectarea unor principii:

- *respectarea dreptului funcționarului public la dezvoltarea profesională*, astfel fiecărui funcționar public trebuie să i se asigure posibilități egale de instruire în țară sau peste hotare. Nici un fel de discriminare pe motive de vârstă, sex, naționalitate nu trebuie să aibă loc;
- *obligativitate a perfecționării profesionale*, în acest context fiecare funcționar trebuie să conștientizeze necesitatea actualizării cunoștințelor și propriilor competențe;
- *orientare spre necesitățile instruirii* presupune ca programele de instruire trebuie să

fie orientate spre satisfacerea necesităților de dezvoltare individuale, de grup și celor organizaționale;

- *descentralizare a procesului de dezvoltare profesională continuă*. Autoritățile publice sunt responsabile pentru planificarea activităților de dezvoltare profesională, achiziționarea serviciilor de instruire, monitorizarea și evaluarea instruirii funcționarilor publici;
- *liberalizare a serviciilor de instruire* presupune că activitățile de dezvoltare profesională trebuie să fie organizate în condițiile liberei cereri și oferte. [2, p. 112]

Programele de dezvoltare profesională sunt planificate și realizate printr-un șir de activități de instruire de diferite tipuri și forme. În serviciul public din Republica Moldova dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se realizează prin trei tipuri principale de instruire: externă, internă și autoinstruire.

De regulă, *instruirea externă* prevede că programele de instruire sunt realizate în mod centralizat pentru funcționarii publici din diferite autorități publice și este organizată/coordonată de către Cancelaria de Stat – autoritate responsabilă de managementul funcției publice, pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale.

Instruirea internă este realizată de către autoritatea publică pentru angajații săi (aparatul central, instituțiile din subordine, autoritățile administrației centrale și autoritățile administrației locale), aceasta poate fi realizată fie la locul de muncă sau în afara locului de muncă.

Cel de-al treilea tip de instruire este *autoinstruirea*, care este organizată de către fiecare funcționar public în parte. Autoinstruirea presupune aportul personal al fiecărui funcționar public, în acest sens ține de obligația sa morală de a se dezvolta și perfecționa în mod continuu, de a-și îmbunătăți capacitățile și aptitudinile sale profesionale. În acest sens, vom menționa că anume funcționarul public este actorul principal în cadrul procesului de dezvoltare profesională, deoarece acesta este cel care participă la toate formele de instruire organizate fie de autoritatea în care activează, fie în afara ei. Să nu uităm că totodată funcționarul are și obligația morală de a căuta în mod individual informația necesară pentru sporirea abilităților sale profesionale. [3, p. 10]

Prin caracterul practic și gradul înalt de specificitate, instruirea la locul de muncă este prima opțiune de a crea/spori competențele profesionale ale unui angajat. Anume la locul de muncă pot fi învățate doar lucrurile relevante pentru postul respectiv (contextul activității, specificul ei, soluțiile în stilul culturii organizaționale existente etc.) în forma practică.

Instruirea la locul de muncă în cadrul autorității publice poate fi realizată prin diferite metode/tehnici, cum ar fi: instructajul, coaching-ul, mentoring-ul, rotația posturilor (rotația pe posturi), învățarea din cele mai bune practici.

Instructajul este o tehnică de instruire prin care unei persoane sau unui colectiv de persoane i se stabilește sarcina și se dau îndrumări, instrucțiuni, lămuriri, sfaturi în vederea modului de realizare a acesteia. Instructajul va fi eficient doar în cazul în care este perceput ca un proces de instruire – act de transmitere a cunoștințelor de la conducător la subaltern referitor la ce, când și cum trebuie de făcut pentru a realiza sarcina trasată. În funcție de nivelul de competență a colaboratorului, instructajul poate fi foarte suc-

cint – doar ca stabilire a sarcinii sau desfășurat – cu explicarea direcției în care urmează să deruleze, a consecutivității în care vor fi efectuate acțiunile necesare, termenele de realizare. În caz de necesitate, pot fi date sfaturi privind obținerea informațiilor necesare pentru realizarea sarcinii. Instructajul este un mod „blînd” de influență organizațională, care constă în explicarea situației, sarcinilor, posibilelor dificultăți și consecințe în urma unor abateri admise de persoană, avertizare privind eventualele erori. De obicei, instructajul ia forma de susținere a colaboratorului prin consultare, informare și ajutor metodologic. [1, p. 31]

Coaching-ul este o metodă de instruire prin îndrumarea unei alte persoane, orientată (mai mult) spre dezvoltarea abilităților acesteia de a realiza sarcinile în modul cel mai bun și a atinge performanțe. Referindu-ne la instruirea la locul de muncă, coaching-ul constă în oferire de ajutor unei alte persoane în dobândirea competențelor prin identificarea necesităților și obiectivelor de dezvoltare, a direcțiilor, principiilor, limitelor și a posibilelor oportunități. Coaching-ul contribuie la dezvoltarea profesională și individuală a persoanei instruite, permite realizarea întregului potențial al acesteia și, drept rezultat, la sporirea performanțelor. Coaching-ul poate fi realizat de către conducătorul direct al colaboratorului, de un coleg sau de o altă persoană care cunoaște bine domeniul de activitate și are abilități de îndrumător. Important este să existe încredere între cel ce îndrumă și cel ce învață. [1, p. 32]

Mentoring-ul este o metodă de instruire și dezvoltare a personalului prin tutelare (supraveghere și susținere, ocrotire, patronare) de către un colaborator mai experimentat și versat (mentor) oferită unui coleg mai tânăr pe parcursul unei perioade anumite de timp și orientată (mai mult) spre modelarea atitudinilor și valorilor. [1, p. 34]

Rotația posturilor (rotația pe posturi) este o metodă de instruire care constă în dobândirea unor cunoștințe și aptitudini suplimentare prin trecerea unei persoane, pe rând, de la un post la altul, din aceeași subdiviziune structurală sau din subdiviziuni structurale diferite. Posibilitatea persoanelor de a învăța lucrând pe alte posturi poate avea un impact mai mare asupra pregătirii lor, decât îl au unele programe de training. Rotația posturilor sporește comunicarea în cadrul autorității publice și creează o bază pentru derularea unui program de succesiune. În plus, motivează angajații, oferindu-le ocazia de a descoperi pe ce post se potrivesc cel mai bine și de a avea o perspectivă în carieră. Metoda permite stabilirea evoluției posibile a salariatului și identificarea postului în care performanțele sale ar putea fi maxime. [1, p. 35]

Învățarea din cele mai bune practici este o metodă de instruire la locul de muncă care constă în examinarea și preluarea celei mai bune experiențe prin realizarea unor vizite speciale de studiu. Învățarea din cele mai bune practici presupune învățare de la egali, dar care prin experiența pe care o au pot servi reper/model în domeniu. Vizita de studiu poate avea loc într-o altă subdiviziune structurală a autorității publice din care face parte persoana care învață sau în altă organizație, atât din țară, cât și de peste hotare. Învățarea din cele mai bune practici este un proces continuu de perfecționare, care începe cu o evaluare și analiză profundă a performanțelor la propriul loc de muncă. În procesul analizei se identifică domeniile care necesită îmbunătățire. Apoi se face un studiu în care se caută o organizație gazdă cu performanțe sporite într-un domeniu anumit, organizație care poate fi model pentru învățare. [1, p. 37]

Instruirea în afara locului de muncă presupune organizarea și realizarea activităților de instruire pentru colaboratori din diferite subdiviziuni ale autorității publice, folosirea unui mediu de învățare special amenajat: spații sau centre de instruire. Astfel, procesul de învățare se desfășoară fără presiunea muncii de zi cu zi/activității cotidiene obișnuite.

Instruirea internă în afara locului de muncă poate fi realizată prin diferite forme, inclusiv: seminar, training, atelier, conferință, masă rotundă.

Seminarul este cea mai des utilizată formă în instruire în afara locului de muncă. Seminarul trebuie să se axeze pe nevoile specifice ale grupurilor concrete de personal și să se desfășoare ținând cont de categoria de participanți (funcția, domeniul de activitate, studiile și experiența profesională). În cadrul unui seminar, instruirea se desfășoară la un anumit subiect, destul de restrâns și presupune partea teoretică – dobândirea cunoștințelor noi, și partea practică – stabilizarea deprinderilor practice, are loc schimb de idei care are, mai degrabă, un format de discuții în grup, decât un format de curs clasic de instruire. Dar, seminarul poate fi realizat și ca o sesiune doar de informare sau o sesiune care are mai mult forma unor discuții de grup moderate de un formator.

O altă formă de dezvoltare profesională este **training-ul**. Acesta este o formă de instruire în grup care oferă oportunitatea specialiștilor de a dezvolta deprinderi și abilități practice, a explora experiențe noi care, fiind aplicate imediat la locul de muncă, sporesc eficiența și calitatea lucrului. Training-ul este orientat pe problemă și presupune lucrul intensiv al participanților cu formatorul, creativitate, urmări, coerență. Acesta poate fi realizat și într-o formă integrată, care combină elementele ale unui seminar tradițional și elemente de training, cu folosirea metodelor de instruire bazate pe soluționarea problemelor și a studiilor de caz [3, p. 41]

Atelierul de lucru presupune un curs intensiv succint, în procesul căruia accentul se pune pe interacțiune și schimb de informații între participanți. În contextul instruirii interne a personalului, atelierul este o formă de instruire în grup, bazată pe studierea aspectelor practice ale unui subiect concret. Un profesionist împărtășește opinia și experiența sa, dar și inițiază procesul schimbului de opinii prin implicarea participanților în discutarea problematicii. În ateliere de lucru accentul se pune foarte puțin pe prelegeri și foarte mult pe activități practice. Activitățile se desfășoară în grupuri mici și mari, accentul fiind pus pe învățarea activă, prin experimentare. Pot fi obținute rezultate bune de pe urma acestui tip de instruire, cu condiția că problemele să fie bine definite și bine gândite. Dacă sunt superficiale, activitatea va fi doar o pierdere de timp. Studiile caz și de roluri fac deseori parte din formarea profesională în ateliere de lucru. [3, p. 42]

Conferința este o întrunire a specialiștilor pentru a discuta o problemă anunțată în prealabil. În urma participării la conferință participanții obțin un volum mare de informații tematice, au posibilitatea să se expună public cu comunicate, să participe în discuții și dezbateri, să facă schimb de opinii. Conferința se deosebește de alte forme de instruire având format strict, standardizat și orientare practică. În lucrările conferinței pot participa de la 30 până la 100 și mai multe persoane. Durata conferinței, de obicei poate fi de la una până la trei zile, aici cei prezenți au un feed-back care îi ajută la dezbateri problema anunțată în prealabil. Conferința poate fi organizată de o autoritate

publică sau o instituție de învățământ superior, categoria de participanți include reprezentanți ai autorității publice, ai instituțiilor științifice și de învățământ, organizații obștești, societatea civilă. [3, p. 43]

Masa rotundă este una din formele de discuții colective cu privire la o problemă actuală concretă, în care participă un grup de experți, format de obicei, din cel mult 25 de persoane și care presupune schimb liber de opinii, dezbateri libere ale problemelor profesionale. Masa rotundă, ca și alte forme de instruire internă, în afara locului de muncă, poate fi realizată atât de către prestatorii serviciilor de instruire, cât și de specialiștii din cadrul autorității publice. Pentru discuție se alege o problemă de interes major pentru autoritatea publică, clar conturată și actuală, referitor la care autoritatea publică are nevoie de aprecieri/expertiză din partea specialiștilor, de argumentele și recomandările lor orientate spre soluționarea problemei. Specificul acestei forme de instruire constă în implicarea maximă a participanților, ceea ce asigură eficiența în abordarea problemelor. Discuțiile sunt conduse de moderator. [3, p. 44]

Atingerea scopului unei activități de instruire, rezultatul ei depinde, în mare măsură, de modul în care se face instruirea, adică de metodele utilizate. La selectarea metodelor de instruire trebuie să fie luate în considerare subiectul/tematica și obiectivele activității de instruire, rezultatul scontat, specificul instruirii adulților (particularitățile și stilurile individuale de învățare), categoria de participanți.

În activitățile de instruire internă se recomandă utilizarea metodelor andragogice, interactive/participative de instruire, care permit de a-i interesa și a-i implica la maximum pe participanți în procesul de instruire. Cele mai utilizate metode andragogice sunt următoarele: prezentarea/miniprelegerea, discuția (orientată/liberă/controversată), discuție cu invitarea unui grup de specialiști (grup panel), exercițiu individual și în grupuri mici/grup mare, brainstorming-ul/rezolvarea problemelor, studiul de caz, jocul de rol/simularea etc.

În ultima perioadă tot mai mult se practică instruirile la distanță cu ajutorul tehnologiilor digitale, care au un șir de avantaje față de celelalte instruirii: este nevoie doar de computer și conexiune la internet; instruirea se poate desfășura în orice loc convenabil cursantului, fără necesitatea de a se deplasa fizic la sediul furnizorului de instruire, economisind, astfel, timp, resurse financiare; cursantul decide singur când și cât timp se va instrui, deci își gestionează singur timpul de instruire; nu este nevoie de pregătire specială etc.

Indiferent de metodele și formele de instruire folosite, este necesară implicarea fiecărui funcționar. Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici poate da rezultate, doar dacă este bine organizată ca un proces continuu și asigurată cu programe moderne, cadre didactice competente și nu în ultimul rând, cu resursele financiare necesare desfășurării procesului de instruire.

BIBLIOGRAFIE

1. Cancelaria de Stat, Ghid metodic „Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă”, Chișinău, 2011
2. Cojocaru S., Tofan T., Frunze O, Șaptefrați T. „Managementul resurselor umane în administrația publică” Chișinău: Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele RM, 2011, pag.184
3. Doicov E., Gheorghița T. „Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă” Ghid metodic, Chișinău: Ed. „Bons Offices” SRL, 2011. pag.90
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 193 din 24.03.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la formarea continuă a adulților, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 92-102 art Nr : 266 din 31.03.2017

“

*Managementul este cea mai veche
meserie și cea mai recentă profesie.*

A. Lawrence Lowell

”

**ATELIERUL IV
NOI TENDINȚE ÎN
MANAGEMENTUL PUBLIC**

ABORDAREA BAZATĂ PE PROCESE ÎN MANAGEMENTUL INSTITUȚIILOR EDUCATIONALE

PROCESS-BASED APPROACH IN MANAGEMENT OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS

*Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
dr., lector universitar, USM*

*Serghei LUKIN,
dr, conf.univ., Directorul Centrului
regional de formare continuă a regiunii Kiev, Ucraina*

SUMMARY

Quality, as a theoretical-scientific concept, involves economic, social, educational and cultural aspects of education and is an integral characteristic of educational activities and their results. The concept of quality of education is fundamental for all participants in the educational process and for the beneficiaries of educational services. In order to ensure quality in accordance with the specified requirements for learning outcomes, the quality of management systems of educational institutions should be ensured. One of the principles of quality assurance of management systems is the process-based approach.

Keywords: *educational organization, system of quality management, a process-based approach*

În opinia cercetătorilor din domeniu, calitatea educației este un obiect complex, multicomponent, care este din ce în ce mai asociat managementului său și îmbunătățirii continue a tuturor proceselor educaționale care să asigure rezultatele așteptate de către beneficiari.

Procesul educațional asigură realizarea funcțiilor generale ale educației în cadrul unor activități specifice de predare-învățare-evaluare, realizate la nivelul corelației profesor-elev într-un context intern și extern. Contextul procesului educațional în care are loc educația poate să faciliteze sau invers, să diminueze realizarea optimă a rezultatelor. Acesta este deschis și permite perfecționarea permanentă a activităților didactice. Activitățile procesului educațional sunt orientate spre formarea- dezvoltarea permanentă a beneficiarului și sunt realizate conform cerințelor științelor educaționale contemporane pentru o integrare socială adecvată. Contextul procesului educațional este conferit de interacțiunea dinamică dintre predare-învățare-evaluare. Fiecare dintre cele trei laturi ale procesului educațional se raportează una la cealaltă pentru a crea o interacțiune reală și eficientă. Așadar, predarea-învățarea-evaluarea trebuie să devină indicatorii calității, eficacității și relevanței procesului educațional [1, p.23].

În căutarea soluțiilor pentru un management eficient al proceselor educaționale, se aplică diferite perspective și abordări. Printre ele, există abordarea bazată de sistem, abordarea bazată pe procese, abordarea orientată spre programe și proiecte, management orientat spre obiective, abordare situațională, abordare sinergică ș.a. [2, p.235].

Sistemul de management al organizației educaționale din perspectiva abordării bazate pe programe și proiecte este definit de un set de programe și proiecte direcționate care contribuie la satisfacerea maximă unui set de obiective, cerințe, standarde, reglementările și cerințele ale beneficiarilor. Abordarea situațională, implementată în realitate de majoritatea instituțiilor educaționale autohtone, nu include condițiile necesare pentru planificarea strategică, dezvoltarea și funcționarea, realizând doar un răspuns la provocările actuale.

Abordarea bazată pe procese este unul dintre principiile de baza ale managementului calității totale, constituind baza a unei serii de standarde internaționale ISO 9000. Alături de satisfacția clientului, leadership-ul organizațional, decizii bazate pe dovezi, relații cu stakeholderii organizației, abordarea bazată pe procese poate fi considerată principala abordare metodologică în conceptualizarea, dezvoltarea și menținerea funcțională a unui sistem de management al calității. Acest principiu asigură că obiectivele organizaționale sunt atinse mai eficient, dacă diversele activități și resurse aferente sunt conceptualizate și gestionate ca fiind procese.

Managementul eficient al proceselor este crucial pentru instituțiile educaționale orientate spre calitate. Procesele sunt definite ca seturi de activități corelate sau interconectate, repetate în timp pentru a oferi un serviciu beneficiarilor și altor părți interesate ale unui furnizor de servicii educaționale prin transformarea intrărilor în ieșire (rezultate). În esență, managementul proceselor înseamnă că toate activitățile desfășurate în mod regulat într-o instituție sunt implementate într-un mod discutat anterior, planificat și controlat, rezultatele sunt măsurate și evaluate, iar procesele pot fi îmbunătățite [3].

Conceptul de „abordare prin proces” a venit în educație din producție și are în vedere managementul activități ca desfășurare continuă a anumitor activități interconectate și complexul funcțiilor generale de management.

Abordarea procesuală în educație este orientată spre reglarea procesului educațional pe baza evaluării acestuia conform criteriilor de calitate, special definite pentru toate componentele procesului în sine. De o importanță fundamentală în abordarea procesului este dependența rezultatelor sau a „ieșirilor” de la condițiile de „intrare” (resurse) cu prezența obligatorie a caracteristicilor procesului controlat.

Formarea unui sistem de management bazat pe principiile TQM (total quality management – managementul calității totale) este determinată de relația dintre managementul general și managementul calității în cadrul organizației. Conform ISO 9001 managementul calității pune un accent pe cerințele pieții, pe asigurarea competitivității organizației și a produselor/serviciilor acesteia datorită organizării sistemelor de management al calității. Cerințele standardelor includ îmbunătățirea continuă și prevenirea neconformităților, axându-se pe demonstrarea capacităților organizației de a asigura calitatea produselor/serviciilor pentru a satisface cerințele clienților [4].

Diverse abordări de gestionare a procesului educațional în conformitate cu cerințele sistemelor de management al calității în condițiile moderne determină o diversitate de metode de management. Aceste abordări sunt determinate de componentele proceselor educaționale, precum și de criteriile de performanță. Managementul activităților educaționale include descrierea componentelor tipice ale activităților educaționale, caracteristicilor acestora, interacțiunii funcționale, tehnologiilor/metodelor de producere a rezultatelor, ș.a.

Asigurarea calității se bazează pe următoarele două tipuri de procese sprijinite de o serie de instrumente pentru a fi utilizate de instituțiile de educație și formare profesională:

a) *Procese interne*, care însumează proceduri de planificare, monitorizare, autoevaluare și revizuire, după cum urmează:

✓ *Planificarea tuturor activităților* pentru a fixa principalele obiective în ceea ce privește calitatea ofertei educaționale, precum și resursele, mijloacele necesare, prin:

- planificare strategică, ceea ce semnifică stabilirea obiectivelor generale în ceea ce privește asigurarea calității;

- planificare operațională, ceea ce reprezintă organizarea activităților, a resurselor și a mijloacelor necesare, stabilirea termenilor și responsabilităților.

✓ *Monitorizarea internă* presupune verificarea dacă activitățile planificate sunt realizate în conformitate cu termenii stabiliți. Aceasta trebuie realizată de către o structură distinctă a instituției, care are atribuții de evaluare a stadiului de atingere a obiectivelor fixate, dar și în consolidarea capacității instituționale.

✓ *Autoevaluarea* reprezintă procesul principal în asigurarea calității prin care instituțiile educaționale își evaluează starea de fapt pe baza diferitor categorii de evidențe, date, indicatori de performanță și își redactează raportul de autoevaluare.

✓ *Revizuirea* implică identificarea schimbărilor necesare și dezvoltarea planului de îmbunătățire pornind de la constatările raportului de autoevaluare.

b) *Procese externe*, care se identifică prin proceduri de îndrumare, ghidare, asistență metodologică, în vederea autorizării / acreditării sau evaluării periodice, realizate de o autoritate națională în domeniul asigurării calității sau o instituție internațională/regională abilitată cu aceste funcții.

Gestionarea proceselor de bază este esențială pentru crearea unei culturi a calității în cadrul furnizorilor de formare profesională. Din acest motiv, instituțiile ar trebui să se concentreze pe definirea, gestionarea și îmbunătățirea proceselor lor de bază - în timp ce **procesele de sprijin și de gestionare** ar trebui să joace un rol de consolidare a proceselor de bază.

Procese de bază și de suport includ procesele ce asigură întregul proces educațional, formarea și perfecționarea profesională, resursele, mentenanța, servicii financiar-contabile, sistemul TIC de-a lungul unui ciclu educațional. Aici este important de subliniat rolul *proceselor de asigurare a resurselor* care contribuie la asigurarea resurselor umane și materiale necesare desfășurării procesului educațional. În cadrul acestor procese regăsim asigurarea funcționalității instituției cu resursele umane, asigurarea infrastructurii și asigurarea mediului de lucru.

O importanță crucială în abordarea sistemică a calității în educației le au și *procesele*

le de management care urmăresc managementul general al organizației, stabilesc politici și obiective pentru calitate, planifică și elaborează documentele SMC, controlează și analizează, alocă responsabilități pentru elaborarea politicii, obiectivelor, viziunii, strategiilor, indicatorilor etc.

În vederea executării funcției manageriale de control, un SMC funcțional trebuie să includă și *procesele de control și îmbunătățire*. Aceste procese vizează buna funcționare a SMC, asigurând îmbunătățirea continuă a calității activității educaționale. În acest grup se includ procese care urmăresc: auditul SMC, monitorizarea calității procesului de învățământ, analiza și îmbunătățirea SMC.

Organizația educațională trebuie să determine procesele pentru SMC și aplicarea lor în întreaga organizație și:

- a) să determine elementele de intrare (resurse) necesare și elementele de ieșire (rezultate) de la aceste procese;
- b) să determine consecutivitatea și interacțiunea acestor procese;
- c) să determine și să aplice criteriile și metodele (inclusiv monitorizări, măsurări și indicatorii de performanță aferenți), necesare pentru a se asigura de operarea și controlul eficace ale acestor procese;
- d) să atribuie responsabilități și autorități pentru realizarea acestor procese;
- e) să trateze riscurile și oportunitățile asociate cu aceste procese;
- f) să evalueze aceste procese și să implementeze toate schimbările necesare pentru a se asigura că aceste procese realizează rezultatele intenționate;
- g) să îmbunătățească procesele și SMC.

Atât cât este necesar, organizația trebuie:

- a) să mențină informații documentate pentru a susține operarea proceselor sale;
- b) să păstreze informații documentate pentru a conferi încredere că procesele se realizează așa cum a fost planificat [5].

Astfel, un SMC al instituției educaționale trebuie să includă un set de proceduri care reflectă procesele de bază și procesele de sprijin identificate. Procedurile documentate ale SMC-ului sunt de 2 tipuri:

1) proceduri de sistem, care descriu un proces sau o activitate care se desfășoară la nivelul instituției educaționale aplicabil/aplicabilă majorității sau tuturor subdiviziunilor structurale din această instituție. (controlul documentelor, controlul înregistrărilor, controlul serviciului neconform, auditul intern, acțiuni corective, managementul riscurilor, identificarea și analiza cerințelor clienților, comunicarea cu clienții și măsurarea satisfacției acestora, controlul furnizării serviciului educațional, tratarea reclamațiilor ș.a.);

2) proceduri operaționale, proceduri de lucru care descriu un proces sau o activitate care se desfășoară la nivelul uneia sau mai multor subdiviziuni structurale ale instituției educaționale, fără aplicare la nivelul întregii instituții (elaborarea, evaluarea periodică și modernizarea curriculumului, organizarea admiterii, realizarea activităților didactice, evaluarea curentă și finală a elevilor/studentilor/cursanților ș.a.).

Un proces important în activitatea instituției educaționale, care poate fi considerat transversal pentru întregul sistem al managementului calității este procesul de co-

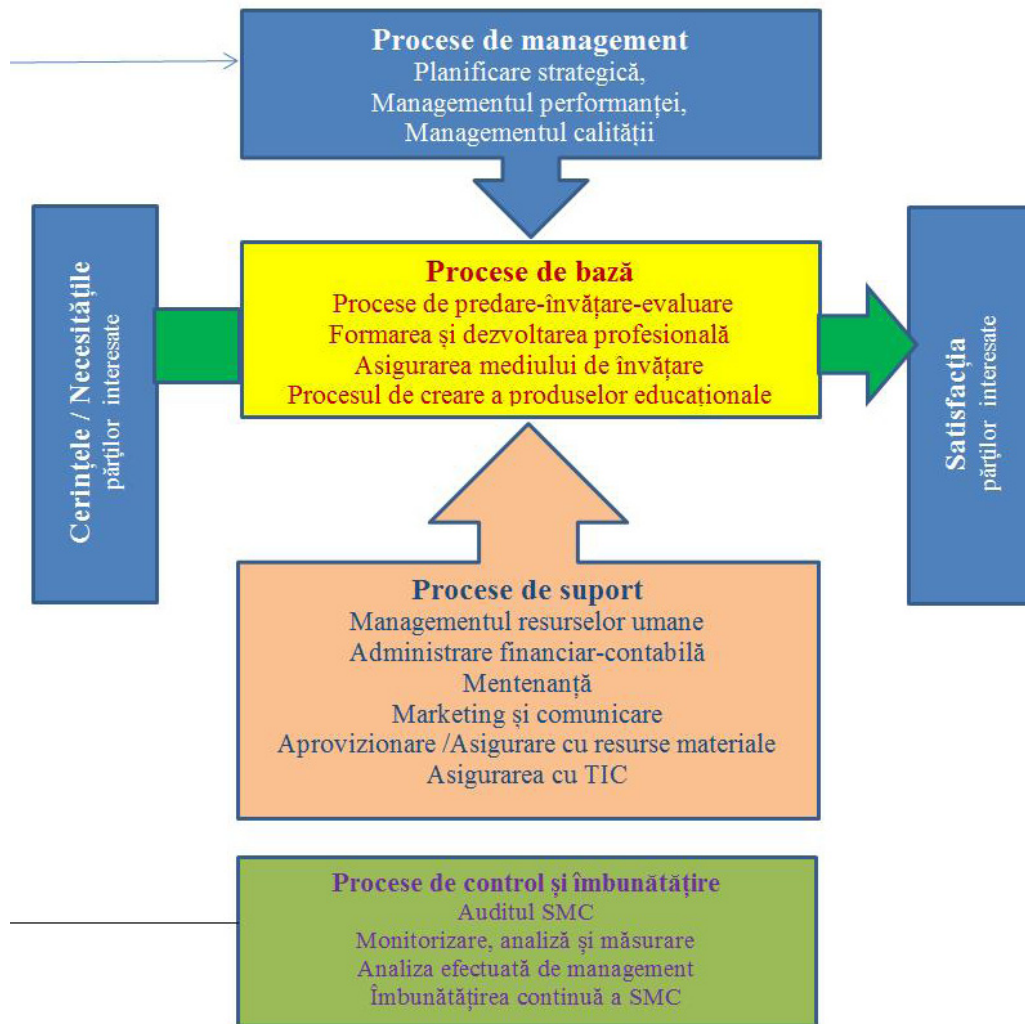
municare. Deoarece cunoașterea este considerată cea mai valoroasă resursă a unei instituții educaționale, pentru a oferi, a împărtăși și a produce cunoștințe în mod eficient, este esențial pentru orice furnizor de formare profesională să asigure buna circulație a informațiilor și să ofere oportunități ample de comunicare. Cu toate acestea, informațiile ar trebui să fie orientate spre oamenii potriviți și orice exces de informații să fie evitat, deoarece este contraproductiv. Oferirea unor informații relevante și managementul de comunicare sunt, de asemenea, importante pentru funcționarea unui SMC, deoarece ajută la stabilirea transparenței proceselor și responsabilităților, la răspândirea informațiilor în cazuri de participare activă la calitate și la comunicarea rezultatelor evaluărilor de calitate. Comunicarea continuă cu personalul, cu profesorii, cu maiștrii-instrucitori și cu elevii este o condiție prealabilă importantă pentru crearea angajamentelor cu privire la calitate [3].

Comunicarea organizațională *internă* și *externă* trebuie să aibă ca scop: solicitarea avizului sau a consimțământului părților interesate relevante; transmiterea către părțile interesate a informațiilor relevante, exacte și în timp util, în concordanță cu misiunea, viziunea, strategia și politica organizației; colaborarea și coordonarea activităților și proceselor cu părțile interesate relevante din cadrul organizației. Informațiile transmise pot include informații despre furnizarea de programe educaționale, rezultate de învățare preconizate, calificări, inovații, idei noi, precum și rezultate științifice, metode, abordări și produse și servicii de învățare adiacente. Instituția educațională poate documenta planurile și aranjamentele de comunicare în cadrul proceselor din care fac parte. Organizația trebuie să păstreze informații documentate despre procesul de comunicare.

Reprezentarea grafică a tuturor proceselor aferente SMC a organizației se numește *harta proceselor*. Aceasta reflectă grafic transformarea „intrărilor” în „ieșirile” - rezultatele dorite ale activității instituției educaționale. Toate procesele sunt subordonate misiunii organizației. Totodată, pentru o interacțiune eficientă a proceselor este necesară o colaborare strânsă dintre toate elementele componente ale organizației, ca urmare toate subdiviziunile și atribuțiile acestora trebuie definite clar. Harta este utilă pentru identificarea, conducerea și monitorizarea sistematică a proceselor în cadrul organizației. Un model al hărții proceselor pentru instituția educațională este prezentat în figura 1.

Principalele caracteristici a fiecărui proces este repetabilitatea și stabilitatea caracteristicilor de ieșiri /rezultate, având la intrare resursele disponibile cu parametrii stabiliți. Succesiunea și interacțiunea proceselor este foarte importantă în asigurarea funcționalității SMC a instituției educaționale. Pentru formarea și funcționarea eficientă a sistemului de management al unei instituții educaționale este important de stabilit și parametrii de timp ai procesului (durata, ciclicitatea / periodicitatea, legătura temporală cu alte procese organizaționale, succesiunea). Managementul eficient al tuturor proceselor va oferi un produs / mai multe produse drept rezultatul fiecărui proces, realizând un nivel de calitate cerut de consumator.

Figura 1. Harta proceselor instituției educaționale



Sursa: elaborată de autori

Datorită descrierii proceselor, definirii indicatorilor de performanță ai acestor procese, proprietarii de procese și structurile de management ale organizațiilor educaționale obțin o tehnologie integrată de implementarea și monitorizarea a tuturor activităților procesului educațional.

Identificarea proceselor instituționale, dezvoltarea modelelor de îmbinare și coeziune a proceselor și a mecanismelor de management pentru activitățile educaționale permite îmbunătățirea procesului educațional pentru a-și atinge nivelul scontat de cunoștințe și competențe, precum și utilizarea mai eficientă a resurselor disponibile: personalul, capacitatea material-tehnică, informațională și financiară a instituției educaționale. Având în vedere competitivitatea pe piața serviciilor educaționale, orientarea către clienți și nevoile potențiale ale pieței muncii, un mix relevant de procese va oferi avantajele competitive necesare instituțiilor educaționale.

BIBLIOGRAFIA

1. Levina E. Y., Kamasheva Y. I., Gazizova F. S. et al. A Process Approach to Management of an Educational Organization. Review of European Studies; Vol. 7, nr. 4; 2015, p.234-240, www.ccsenet.org/res
2. NASTAS S., FRANȚUZAN L., BOTGROS I. et al. *Abordări conceptuale și metodologice privind asigurarea calității, eficienței și relevanței procesului educațional*. Chișinău: Institutul de Științe ale Educației, 2019, 180 p.
3. Ghidul managementului calității în învățământ profesional tehnic, aprobat prin Ordinul nr.609 din 19.12.2017 al Ministerului Educației, Culturii și Cercetării Republicii Moldova
4. Standardul ISO 9001:2015 „Sisteme de management al calității. Cerințe”.
5. Standardul ISO 21001:2018 „Organizații educaționale. Sisteme de management pentru organizații educaționale. Cerințe cu ghidări de aplicare”. disponibil pe <https://www.iso.org/standard/66266.html>

PROVOCĂRI ÎN COMERȚUL ELECTRONIC, IDENTIFICAREA ȘI ABORDAREA PROBLEMELOR EMERGENTE

CHALLENGES IN ELECTRONIC COMMERCE, IDENTIFYING AND ADDRESSING EMERGING PROBLEMS

*Elena BĂDĂRĂU,
dr.conf.univ.,
USM*

SUMMARY

The beneficial impact of the creation of the electronic market on global producers and consumers is considerable. Companies that implement electronic commerce have obtained the opportunity to benefit from the advantages of a large market, with a huge absorption potential, and consumers can purchase goods and services at lower prices than in classic markets. This article examines the issues and challenges that arise in e-commerce, examining issues such as security, competition, regulation, logistics and environmental issues. In addition, potential solutions to address these challenges and ensure the long-term success and sustainability of the sector will be explored.

Keywords: *electronic commerce, investments, innovation-research, transactions, risks, prices, competition, informational security.*

Întroducere: Globalizarea pieței mondiale a provocat o transformare profundă a metodelor de marketing și formare a rețelelor trans-frontaliere de marketing, activitatea cărora depășește jurisdicția anumitor state. Mediul virtual al Internetului permite de a elimina restricțiile comerțului tradițional, legate de depărtarea geografică a participanților la tranzacțiile electronice și de a automatiza în totalmente procesul de vânzare [1].

Acestea își lasă amprenta asupra promovării mărfurilor de consum în rețeaua World Wide Web, facilitând pe prim plan vânzarea, cumpărarea producției, o atenție sporită se acordă cerințelor individuale ale consumatorilor.

Comerțul electronic literalmente «întoarce pe dos» marketingul, transformându-l dintr-o disciplină aplicabilă, care se concentrează pe metodele promovării mărfurilor, într-o bază instituțională a relațiilor economice virtuale. Datorită comunicațiilor nor (cloud), care dominau în modelele tradiționale de repartizare, „monștrii” corporativi cedează locul «corporațiilor non-conținut» (*hollow corporation*), care nu depind de piețele teritoriale, nici de imperfecțiunea instituțională a practicii aplicabile a normelor de drept [2].

Pe plan mondial, comerțul electronic nu mai este o simplă activitate care concentrează numai eforturile întreprinderilor, aflate în competiția de a câștiga noi clienți și de a răspunde cât mai bine exigentelor acestora. În prezent, comerțul electronic a devenit o

componenta principală a politicilor de dezvoltare economică ale guvernelor țărilor dezvoltate (SUA, Comunitatea Europeană, Japonia, etc).

Prin măsurile luate la nivel guvernamental de către țările puternic industrializate în vederea stabilirii unor reglementări unice în ceea ce privește realizarea tranzacțiilor comerciale pe suport electronic, comerțul electronic a devenit o componentă fundamentală a comerțului mondial. Accesibilitatea tehnologiilor informaționale legate de Internet, costul scăzut al acestora, precum și relativa independență de tehnologiile clasice, toate acestea permit economiilor țărilor mai puțin dezvoltate și agenților economici din aceste țări o integrare mai rapidă în acest nou domeniu de activitate.

În ultimii ani, comerțul electronic a devenit un element esențial în economia globală, cu impact major asupra modului în care se desfășoară tranzacțiile și se consumă produsele și serviciile. Acest articol își propune să analizeze evoluția comerțului electronic în ultimii trei ani, între 2020 și 2022, utilizând date statistice pentru a oferi o perspectivă amplă asupra tendințelor și a provocărilor cu care se confruntă acest domeniu în continuă creștere.

Conform datelor raportate de Internet Society (ISOC), comerțul electronic a înregistrat o creștere semnificativă între 2020 și 2022. În 2020, vânzările globale de comerț electronic au atins 4,28 trilioane de dolari, comparativ cu 3,53 trilioane de dolari în 2019. În 2021, vânzările au crescut la 4,89 trilioane de dolari, iar în 2022 s-au estimat la 5,45 trilioane de dolari. Această creștere rapidă poate fi atribuită, în parte, schimbărilor de comportament ale consumatorilor ca urmare a pandemiei de COVID-19 [3].

Din punct de vedere geografic, Asia-Pacific a continuat să domine scena comerțului electronic, reprezentând 62,6% din vânzările globale în 2020. În 2021, această cifră a crescut la 63,4%, iar în 2022 se estimează că a atins 64%. Principalul avantaj al internet-magazinelor din Asia îl constituie sistemul dezvoltat de livrare a mărfurilor. Volumul crescând de livrări și frecvența comenzilor duce la intensificarea partidelor de mărfuri la care contribuie și rețeaua extinsă de intermediari în toate țările lumii. Mai mult ca atât, magazinele din Asia tind spre îmbunătățirea calității serviciilor sale, și din acest motiv se reduce frecvența excrocheriilor care influențează pozitiv asupra clasamentului general.

America de Nord a înregistrat și ea o creștere a cotei de piață, ajungând la 19,2% în 2020, 19,6% în 2021 și 20% în 2022. În Europa, vânzările de comerț electronic au avut o evoluție constantă, cu o cotă de piață de 12,7% în 2020, 12,9% în 2021 și 13,1% în 2022.

În perioada analizată, cele mai populare categorii de produse vândute în comerțul electronic au fost electronicele și media, îmbrăcămintea și încălțăminte, precum și produsele alimentare și băuturile. Potrivit datelor Internet Society (ISOC), în 2022, electronicele și media au reprezentat 22,3% din vânzările globale de e-commerce, urmate de îmbrăcăminte și încălțăminte cu 18,9% și produse alimentare și băuturi cu 16,1% [4].

Pe măsură ce comerțul electronic continuă să se dezvolte, întreprinderile și consumatorii se confruntă cu numeroase provocări. Astfel, comerțul electronic a devenit o componentă esențială a economiei globale, iar creșterea și dezvoltarea sa rapidă au generat numeroase beneficii, dar și provocări. Pentru a menține succesul și sustenabilitatea comerțului electronic, este crucial să identificăm și să abordăm problemele emergente în acest domeniu.

➤ **Securitatea și confidențialitatea datelor.** Una dintre cele mai mari provocări ale comerțului electronic este asigurarea securității și confidențialității datelor consumatorilor. Atacurile cibernetice, fraudele și furtul de identitate reprezintă riscuri semnificative, iar organizațiile trebuie să implementeze măsuri de securitate solide și să respecte reglementările privind protecția datelor pentru a preveni aceste incidente și a menține încrederea consumatorilor.

➤ **Concurența și consolidarea pieței.** Concurența intensă și tendința de consolidare a pieței în comerțul electronic pot duce la o concentrare a puterii în mâinile unor jucători mari și la dispariția unor companii mai mici. Această situație poate limita diversitatea ofertei și poate afecta negativ consumatorii și alte afaceri. Abordarea acestei probleme poate implica implementarea unor politici antitrust și stimularea unui mediu concurențial echitabil.

➤ **Reglementările în schimbare.** Reglementările în domeniul comerțului electronic variază în funcție de jurisdicție și pot crea dificultăți pentru organizații, în special în cazul comerțului transfrontalier. Companiile trebuie să navigheze într-un peisaj complex de legi și reglementări, iar acest lucru poate genera costuri suplimentare și poate împiedica expansiunea pe piețele internaționale.

➤ **Logistica și distribuția.** Creșterea rapidă a comerțului electronic a generat o presiune semnificativă asupra sistemelor de livrare și lanțurilor de aprovizionare. Problemele pot include întârzierile în livrare, costurile ridicate de transport și limitările în ceea ce privește capacitatea de a satisface cererea în creștere. Pentru a aborda aceste probleme, organizațiile trebuie să investească în optimizarea logisticii și să exploreze soluții inovatoare, cum ar fi livrarea prin drone, sistemele de distribuție automatizate și tehnologiile de urmărire avansată.

➤ **Sustenabilitatea și impactul asupra mediului.** Impactul comerțului electronic asupra mediului reprezintă o preocupare majoră, având în vedere creșterea consumului de resurse și generarea de deșeuri, precum ambalajele și emisiile de carbon provenite din transport. Pentru a aborda această problemă, companiile trebuie să își asume responsabilitatea pentru impactul lor asupra mediului și să adopte practici ecologice, cum ar fi utilizarea de materiale de ambalare durabile, reducerea emisiilor și promovarea modelului de economie circulară.

➤ **Excluderea digitală și accesibilitatea.** O altă problemă în comerțul electronic este excluderea digitală, care se referă la inegalitatea în accesul la tehnologie și la utilizarea serviciilor electronice. Grupuri vulnerabile, cum ar fi persoanele în vârstă, persoanele cu dizabilități și cele cu venituri reduse, pot întâmpina dificultăți în a beneficia de oportunitățile oferite de comerțul electronic. Pentru a aborda această problemă, companiile și guvernele trebuie să colaboreze pentru a promova accesibilitatea și a asigura că nimeni nu este lăsat în urmă în era digitală.

Concluzie: Comerțul electronic prezintă numeroase provocări, de la securitatea datelor și concurența până la reglementări, logistică și problemele legate de mediu. Abordarea acestor probleme necesită eforturi coordonate din partea companiilor, guvernelor și părților interesate pentru a dezvolta strategii și soluții eficiente. Prin abordarea acestor provocări, putem asigura succesul și sustenabilitatea pe termen lung a comerțului electronic și putem construi un viitor mai echitabil și mai ecologic pentru toți.

BIBLIOGRAFIE

1. Bădărău E. Gribincea A., Eficientizarea comerțului exterior la începutul secolului XXI, Chișinău 2017 IRIM, tipografia Prin-Caro, pag.123-124, 270 p., ISBN 978-9975-3076-3-5.
2. Bădărău E. Gribincea A., Eficientizarea comerțului exterior la începutul secolului XXI, Chișinău 2017 IRIM, tipografia Prin-Caro, pag.133-135, 270 p., ISBN 978-9975-3076-3-5.
3. <https://www.internetsociety.org/> accesat la 23.04.23
4. <https://www.internetsociety.org/> accesat la 26.04.23

MODELE DE CERCETARE A ASISTENȚEI FINANCIARE EXTERNE

RESEARCH MODELS OF EXTERNAL FINANCIAL ASSISTANCE

Vladimir STERPU,
doctor în științe politice, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Tatiana SPĂTARU,
doctor habilitat în sociologie, conferențiar universitar,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

SUMMARY

The authors provide an overview of the current knowledge regarding the external financial assistance research models. The external financial assistance is approached from the longitudinal and transversal perspective. The critical evaluation outlines a clear image of knowledge of this topic, identifying relevant research models. The critical synthesis of the topics in the academic context develops a theoretical and methodological framework, the position taken in relation to other researchers and theorists, finds the gaps in the conceptual approaches, contributing to the complement of the current debates on the researched topic.

Keywords: *research models, longitudinal research model, transversal research model, external financial assistance, forms of external financial assistance.*

Argumentarea temei de cercetare. Asistența financiară externă se prefigurează a fi o temă actuală și destul de controversată. Studiul acesteia denotă o varietate de modele de cercetare, aplicate din perspective de abordare longitudinale și transversale. Dezbaterile științifice se concentrează pe două paliere, în funcție de complexitatea rezultatelor asistenței financiare externe. Pe de o parte, se situează argumentele în favoarea asistenței financiare externe. Pe de altă parte, ajutorul extern este supus criticilor pentru incapacitatea de a stimula creșterea economică, diminua sărăcia și a crea structuri socio-economice stabile.

Diferite forme de asistență financiară externă creează rezultate diferențiate. Favorizarea asistenței financiare pe termen scurt și mediu se așteaptă ca să stimuleze evoluția socio-economică, iar pe termen lung, precum ar fi investițiile în infrastructură și educație, să aducă beneficii țărilor recipiente. Alături de multiple aprecieri pozitive cu referire la beneficiile asistenței financiare externe, se evidențiază studiile care vin din zona emisferei sudice a globului, constatându-le multiple impedimente în valorificarea eficientă a acesteia.

Metodologia de studiu. Studiul longitudinal măsoară variabilele pe perioadă extinsă, examinând una sau mai multe variabile, justificând relația dintre cauză-efect. Studiul

transversal oferă posibilitatea de a evalua prevalența rezultatelor la un anumit moment al cercetării, fiind cea mai bună opțiune pentru a ajuta la furnizarea de soluții practice.

Modelul de cercetare longitudinal și transversal are rolul de a stabili un cadru teoretic prin intermediul căruia să poată fi înțeleasă și explicată o problemă. Elaborarea unui model de cercetare presupune identificarea și definirea respectivei probleme. Problema cercetată urmează să fie susținută de modele teoretice și conceptuale, care să reprezinte fundamentele cercetării aplicate ulterior. Tipul de demers urmat în cercetare include elemente descriptive, explicative și exploratorii. Cercetarea are un caracter teoretic, direcționată în scopul cunoașterii. Partea aplicativă se concentrează pe identificarea concluziilor, ce ar putea oferi soluții de rezolvare a problemei.

Delimitarea și operaționalizarea conceptelor este realizată în baza dicționarelor explicative și de specialitate. *Asistența* este definită drept sprijin, ajutor, cooperare materială sau morală în viața internațională [1]. *Asistența financiară* înseamnă transferul de bani către un solicitant sau participant pentru a îndeplini un scop public de sprijin autorizat. „*Asistența financiară* este legată de o serie de condiții macroeconomice, care reprezintă măsuri menite să trateze sursa instabilității” [2]. *Asistența financiară externă* este orice tip de ajutor financiar pe care îl primește o persoană, o organizație sau un guvern de peste hotarele țării. *Asistența financiară externă* poate fi oferită sub formă de garanții, împrumuturi, granturi, subvenții, servicii, alte acorduri de stimulare financiară etc.

Scopul prezentului studiu constă în identificarea modelelor de cercetare din perspectiva abordării longitudinale și transversale, identificându-se importanța asistenței financiare externe. Studiind abordările longitudinale și transversale se va obține o cunoaștere și înțelegere mai aprofundată a complexității fenomenului cercetat.

Cadrul teoretic al problemei studiate. Examinarea publicațiilor științifice relevă un interes accentuat al cercetătorilor privind asistența financiară externă. Problemele de asistență financiară externă internațională în țările beneficiare au devenit obiect de studiu al cercetătorilor din domeniul economiei începând cu anii ,30 ai secolului XX-lea, apoi, în perioada anilor ,50-’90, când își fac apariția multiple state independente cu economii orientate spre relațiile de piață. În anii ,30-’40 acestea erau statele din America Latină și Asia de Sud, în anii ,50-’70 – statele din Africa și Asia de Sud-Est, în anii ,80-’90 – fostele state socialiste. Evident, dezvoltarea economică a tuturor acestor state, noi democrații în formare, nu putea fi realizată fără suportul financiar al țărilor industrializate, iar procesul de finanțare externă a avut nevoie de dezvoltare teoretică și crearea unui model de implementare practică.

Primele publicații își fac apariția în jurul anilor ,50 ai secolului XX-lea, acumulând în timp debateri controversate privind eficacitatea asistenței financiare externe. O parte dintre autori susțin ideea că asistența financiară externă creează dependență și favorizează corupția, încurajează supraevaluarea monedei și nu permite economiilor naționale de a profita de oportunitățile oferite de economia globală. Alt spectru al opiniilor susțin că istoric nivelurile de ajutor au fost prea scăzute, iar creșterea acestora ar putea ajuta la reducerea sărăciei. Și al treilea segment al opiniilor susțin că utilizarea „încercărilor de control randomizate” pot contribui la elaborarea eficientă a programelor de eradicare a sărăciei și subdezvoltării [3, p.1].

În literatura de specialitate timpurie se acordă atenție problemei asistenței externe. Calitatea asistenței externe este explicată exclusiv în corelație cu volumul financiar al acesteia. Mai recent, eficacitatea asistenței externe este evaluată din perspectiva impactului său asupra creșterii PIB-ului sau a reducerii sărăciei. Estimările concluzionează asupra faptului că ajutoarele externe, în general, nu au avut impactul așteptat și nu au contribuit la stimularea indicatorilor economici și sociali.

În ultimii ani dezbaterile privind asistența financiară externă au devenit și mai prezente în atenția comunității științifice. Deseori criticile sunt aduse în adresa guvernelor care dezvoltă o dependență de asistența financiară externă. Tendințele de extindere a asistenței financiare externe sunt însoțite de o serie de metamorfoze, precum implicarea agenților privați în calitate de donatori, transformarea organizațiilor neguvernamentale în canale de resurse de stat bugetare, apariția alianțelor și parteneriatelor public-private cu scopul de a finanța programe care vizează rezolvarea unor probleme specifice, transformarea foștilor beneficiari de asistență în donatori locali etc. Totodată, pentru publicul larg rămâne mai puțin clar și transparent volumul de informații privind asistența financiară externă: programarea acesteia, implementarea, monitorizarea, evaluarea impactului asistenței. Se consideră că pentru o obiectivitate mai mare estimarea impactului asistenței financiare externe urmează să fie realizat prin prisma indicatorilor calității vieții. Proiectarea asistenței financiare este o cheie determinantă a calității sale și, prin urmare, eficacitatea implementării acesteia se necesită a fi evaluată în baza dinamicii indicatorilor calității vieții.

Identificăm mai mulți autori, preocupați de explicarea fațetelor multidimensionale ale asistenței financiare externe. Cele mai recente abordări se axează pe analiza teoretică contemporană, oferindu-se o explorare critică a asistenței pentru dezvoltare multilaterală neoliberală. Contribuțiile se concentrează asupra modului în care instituțiile occidentale au dominat istoric ajutorul pentru dezvoltare și juxtapun această hegemonie cu provocările recente ale ideologiilor și practicilor populismului de dreapta și ale Consensului de la Beijing. Problema ascensiunii populismului de dreapta, care a adus provocări interne pentru puterile tradiționale în cadrul sistemului multilateral de dezvoltare explică provocările externe care apar din influența Chinei și a băncilor regionale de dezvoltare, oferind alternative la sursele și arhitectura de ajutor, consacrat dominate de Occident. Din acest punct de vedere, *Rethinking Multilateralism in Foreign Aid* [4], generează noi idei pentru abordarea provocărilor sociale, politice și economice globale actuale privind ajutorul multilateral pentru dezvoltare.

Pe baza celor mai recente descoperiri ale cercetării din ultimul deceniu este aprofundată înțelegerea impactului asistenței externe asupra rezultatelor dezvoltării. Asistența externă a fost mult timp văzută ca una dintre cele două extreme: fie benefică, fie dăunătoare - „o binecuvântare sau un blestem”. În consecință, perceperea eficacității asistenței externe are loc în baza muncii cercetătorilor care evaluează impactul uneia dintre cele două perspective, astfel, se adoptă o abordare diferită, aruncând lumină asupra cercetărilor recente care ne pot aprofunda înțelegerea relației complexe dintre asistența externă și efectele sale secundare. Pornind dintr-un set extins de studii care au explorat impactul micro și macro al asistenței externe pentru națiunile beneficiare, în *Lessons on Foreign Aid and Economic Development: Micro and*

Macro Perspectives [5], se evidențiază constatări mai stratificate și nuanțate, cu accent pe caracteristicile donatorilor, motivele politice și o evaluare a proiectelor de asistență și eficacitatea lor, inclusiv impactul diferențiat în funcție de tipul de asistență.

Se apreciază în *The Securitization of Foreign Aid* [6] că industria asistenței externe a trecut printr-o importantă schimbare. Guvernele au folosit asistența externă pentru dezvoltare de-a lungul Războiului Rece pentru a-și promova propriile interese în contextul rivalității dintre superputeri, recunoscând într-un final că acestea reprezintă circumstanțe regretabile. Sfârșitul Războiului Rece a alimentat speranța că asistența externă va fi în sfârșit liberă să se concentreze exclusiv pe combaterea sărăciei și a inegalității. Cu toate acestea, astfel de speranțe s-au estompat rapid odată cu apariția noilor forme de conflict, împreună cu statele în declin, care nu au putut să-și păstreze o autoritate minimă și, ca urmare, au găzduit noi forme de violență internaționalizată, devenind astfel riscuri de securitate atât în regiunile lor, cât și dincolo de hotarele lor. În consecință, a apărut o dezbatere semnificativă cu privire la „securitizarea” politicilor de asistență externă ale țărilor occidentale. Până acum, această dezbatere s-a bazat în principal pe analiza discursurilor oficiale și a documentelor de politică. Dincolo de discurs, se știe mult mai puțin despre consecințele reale asupra asistenței externe în sine. Astfel, se analizează prin prisma unei „lentile de securitate” consecințele asupra asistenței pentru dezvoltare oferită de țările bogate din „Nordul Global” țărilor mai sărace din „Sudul Global”.

Un model de abordare tip panel identificăm în *Foreign Aid and Free Trade and Their Effect on Income: A Panel Analysis* [7], unde sunt realizate observații anuale în peste 150 de țări pentru perioada 1975-2000 în vederea examinării impactului ajutorului extern și al comerțului asupra veniturilor. Studiul se axează pe examinarea simultaneității comerțului internațional, a ajutorului extern și a performanței economice prin utilizarea unui sistem informațional complet. Constatările acestei lucrări sugerează că ajutorul extern și comerțul sunt factori determinanți puternici ai PIB-ului, deși în direcții opuse. Rezultatele regresiei sunt robuste pentru includerea unei multitudini de variabile exogene ce sunt considerate a fi determinanți ai PIB-ului.

Faptul că atât de multe țări înregistrează un venit pe cap de locuitor scăzut după ce au primit sume enorme de ajutor extern pune sub semnul întrebării eficacitatea acestuia asupra performanței economice. Mai mult, în pofida mișcării masive a lumii către liberalizarea comerțului, atât în ceea ce privește bunurile, cât și serviciile, beneficiarii de ajutor extern rămân stagnați din cauza lipsei comerțului, a politicilor comerciale restrictive și a venitului pe cap de locuitor scăzut. Impactul ajutorului extern și al comerțului asupra standardelor de viață este, în cele din urmă, o întrebare empirică și una care este abordată în această lucrare. Deși certitudinea că ajutorul extern promovează creșterea economică este rezonabilă, însă este dificil de verificat acest lucru empiric. În pofida cercetărilor ample dedicate impactului ajutorului extern asupra dezvoltării economice, măsurarea necorespunzătoare a ajutorului oficial, problemele endogene și modelele prost specificate diminuează importanța acestor studii și au produs doar rezultate mixte.

Această lucrare [7] abordează o problemă neconsiderată anterior: investigația empirică care ia în considerare simultaneitatea dintre comerțul internațional, ajutorul

extern și performanța economică. Modelele cu o singură ecuație au trecut cu vederea o mare parte din interdependența care există în lumea de astăzi. Cea mai bună abordare pentru înțelegerea acestor interdependențe este de a le modela în mod explicit prin feedback. Aceasta înseamnă utilizarea ecuațiilor simultane în locul urmăririi unei singure ecuații la un moment dat, poziție abordată în multe dintre studiile anterioare. Pentru a ține seama de interdependența dintre variabile, lucrarea analizată folosește un sistem de informații complet sau o abordare în trei etape și identifică trei ecuații: un model de venit, un model de comerț și un model de ajutor extern. Lucrarea încearcă să cuantifice factorii determinanți ai PIB-ului pe lucrător, care este utilizat ca indicator pentru nivelul de trai.

Aprecieri estimative. Referențialul bibliografic, realizat până la moment, dezvoltă un punct de vedere general acceptat: principalul motiv ce determină țările cu economii tranzitorii să solicite asistență financiară externă de la alte state sau organizații internaționale financiare este nevoia de a-și finanța propria dezvoltare economică, deschiderea locurilor de muncă, a reduce inegalitatea economică și a îmbunătăți calitatea vieții cetățenilor.

Adesea când se estimează eficacitatea asistenței financiare externe, în exclusivitate sunt luate în considerare aspecte tehnice și financiare ale implementării. Este trecut cu vederea impactul asupra grupului țintă, care, în pofida indicatorilor destul de buni ai părții financiare a proiectului, înregistrează o apreciere relativ scăzută a indicatorilor calității vieții.

Studiile asupra utilizării asistenței financiare externe înaintează întrebări legate de sectorul care este cel mai eficient în gestionarea acestuia: sectorul public, sectorul privat sau non-guvernamental. Sectorul non-guvernamental este mai eficient în realizarea proiectelor de asistență, demonstrând și o flexibilitate mai înaltă. Însă, nu întotdeauna conduce spre rezultatele așteptate, cu impact asupra calității vieții.

Criteriile care pot fi aplicate pentru estimarea eficacității ajutorului extern sunt: a) corectitudinea cheltuielilor fondurilor alocate; b) implementarea proiectului în intervalele de timp stabilite; c) efectul impactului asistenței financiare externe asupra dinamicii calității vieții.

Cercetarea academică în acești mai bine de 70 ani de dezvoltare a industriei asistenței financiare externe a explicat mecanismul funcționării acesteia și a fost în căutarea modelelor de extindere și eficientizare a impactului. Corelarea datelor studiilor cantitative și calitative, abordarea mixtă, asigurarea validității și fidelității rezultatelor cercetării depinde de responsabilitatea etică a cercetătorului și capacitatea de a opera cu date veridice și a formula concluzii obiective.

BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar Explicativ al Limbii Române. Disponibil: <https://dexonline.ro/definitie/asisten%C8%9B%C4%83>.
2. Asistența financiară acordată statelor membre ale UE. Disponibil: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/91/financial-assistance-to-eu-member-states>.
3. Edwards Sebastian. Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: A Historical Perspective. National Bureau of Economic Research. Cambridge, November, 2014. 49 p. Disponibil: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w20685/w20685.pdf.
4. Jakupiec Viktor, Kelly Max, Makuwira Jonathan. *Rethinking Multilateralism in Foreign Aid: Beyond the Neoliberal Hegemony*. Routledge, 2020. ISBN: 9780367425999.
5. Dutta Nabamita, Williamson Claudia R. Lessons on Foreign Aid and Economic Development: Micro and Macro Perspectives [Lecții despre ajutorul extern și dezvoltarea economică: perspective micro și macro]. Springer International Publishing; Palgrave Macmillan, 2019. ISBN: 978-3-030-22120-1.
6. Brown Stephen, Grävingholt Jörn. The Securitization of Foreign Aid [Securitizarea asistenței externe]. Palgrave Macmillan UK, 2016. ISBN: 978-1-349-57809-2.
7. Ali A. M., Isse H. S. Foreign Aid and Free Trade and Their Effect on Income: A Panel Analysis [Ajutorul extern și comerțul liber și efectul lor asupra veniturilor: o analiză a datelor]. În: The Journal of Developing Areas Vol. 41, No. 1 College of Business, Tennessee, 2007, pp. 127-142. ISSN: 1548-2278, 0022-037X.

TENDINȚE ACTUALE ÎN DEZVOLTAREA INDUSTRIEI CREATIVE

CURRENT TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE CREATIVE INDUSTRY

*Tatiana TOFAN,
dr. în econ., conf. univ.,
Departamentul Administrarea Afacerilor, USM,*

*Marilena DONCEAN,
cercetător științific cat. III, dr. în ec.,
Institutul de Cercetări Economice și Sociale „Gh. Zane”
Filiala Iași a Academiei Române,*

*Mihail DOGOTARI,
drd., Școala Doctorală științe sociale și ale educației, USM*

SUMMARY

In this article, research is presented regarding the current trends in the development of the creative industry at the level of the European Union, making a possible classification of the sectors targeted by the creative industries. The article also describes the activities carried out by the European Union to develop cultural and creative industries.

Keywords: creativity, creative industries, cultural industries etc.

Creativitatea este un concept multidimensional și se poate manifesta în mai multe domenii. Identificarea și cuantificarea naturii creativității constituie obiective dificile. Conceptul de creativitate poate fi definit din perspectiva unor discipline diferite: psihologie, psihologie socială, științe cognitive, arte, inteligență artificială, filozofie, economie, management etc. și de la multe niveluri distincte: cognitiv, intelectual, social, economic, artistic, literar etc.

UNESCO definește *industriile creative* - industriile care afectează simultan crearea, producția și comercializarea conținutului creativ cu caracter cultural și intangibil. Conținutul este protejat de drepturile de autor și poate arăta ca un bun sau un serviciu [2].

Industriile culturale includ publicarea tipărită și multimedia, producția de filme audiovizuale și fonografice, precum și artizanatul și designul. Însă termenul «*industrii creative*» include un set mai mare de activități care cuprind industriile culturale la care se adaugă toate activitățile de producție culturală sau artistică, indiferent dacă acestea au loc direct sau sunt produse ca entitate. Industriile creative sunt acelea ale căror produse sau servicii conțin o proporție substanțială de întreprindere artistică sau creativă și includ activități precum arhitectură și publicitate [4].

O altă abordare a industriei culturale este, că „Industriile creative produc legături simbolice a căror valoare depinde în principal de jocul semnificațiilor simbolice. Valorile depind de consumatorii finali care decodifică și identifică valorile din aceste semnificații. Valoarea „legăturilor simbolice” este la fel de dependentă de percepțiile utilizatorilor, precum și de crearea conținutului original și această valoare se poate traduce sau nu în rentabilitatea investiției.” [3]

Industriile creative se referă la o serie de activități economice bazate pe generarea și exploatarea cunoașterii, a informației, a ideilor. Termenul „industrie creativă” își are originea în teorii mai vechi – provenind în general din spațiul european – care discută problematica la plural, în sensul „industriilor culturale” (Hesmondhalgh 2002), global, în sensul unei „economii creative” (Howkins 2001) sau în sensul „producției culturale de comodități” (Scott 2004).

Conceptul de „*industrie creativă*” cuprinde domeniile a căror activitate implică creativitate artistică sau științifică precum arhitectură și regenerare urbană, artă și design, artele spectacolului, film și video, fotografie, inventica industrială și inteligența artificială, mass-media (pe suport de hârtie, audio sau video), modă și design vestimentar, meșteșuguri tradiționale, monumente și turism cultural, muzică, publicitate, software și jocuri video interactive, tipărituri și legătorie, web design.

La fel industriile creative vizează tot ceea ce este produs de creativitatea artistică și științifică, și are potențial industrial, adică intră în circuitul economic, produce valoare, generează venituri publice prin taxele și impozitele plătite, creează locuri de muncă și profit, ajută la dezvoltarea regională și națională.

• **O posibilă clasificare a sectoarelor vizate de industriile creative este următoarea:** [5]

✓ *Industriile culturale:* acest sector se referă la producția, editarea și distribuția de produse culturale. Include cinema , video , radio , televiziune , editare , muzică , tipărire etc.

✓ *Industriile creative:* acest sector se referă la toate activitățile legate de proprietatea intelectuală. Reunește publicitatea, arhitectura, moda, comunicarea, artele spectacolului, bijuteriile, fotografia, designul, multimedia etc.

✓ *Activitățile legate punct de vedere economic* pentru industriile creative și culturale: acest sector include turism, galerii de artă, muzee, patrimoniu, artizanat și meșteșuguri, TIC , piața de artă și antichități , etc.

• **Caracteristicile industriilor creative.** In majoritatea rapoartelor a UE, apar trei constatări principale referitoare la industriile creative [6]:

✓ Cel al rangului semnificativ pe care îl ocupă în societate, precum și rata de creștere mai mare decât media.

✓ Cea a diversității modurilor de organizare și funcționare în vastul sector al industriilor creative. Rapoartele subliniază adesea necesitatea de a încuraja legăturile dintre sectoarele sau ramurile care alcătuiesc industriile creative. Anumite rapoarte, în special raportul german, încearcă să studieze asemănările operaționale care ar prevala asupra diferențelor.

✓ Cel al locului special de design și software pentru jocuri.

În a. 2010 Uniunea Europeană a publicat manualul „*Dezlănțuirea potențialului in-*

dustriilor culturale și creative”, în acest manual Comisia Europeană indică faptul că „pentru ca Europa să rămână competitivă în acest mediu global în continuă schimbare, trebuie să pună în aplicare condiții care să permită creativității și inovării să înflorească într-o nouă cultură antreprenorială”. La fel se descrie că „industriile culturale și creative au un potențial în mare parte neexploatat pentru a crea creștere economică și locuri de muncă”. Comisia Europeană subliniază faptul că industriile creative au un potențial de creștere puternică și să ofere locuri de muncă de calitate la aproximativ cinci milioane de oameni din întreaga Uniunea Europeană [7].

Raportul ICN Business School comandat de Greater Lyon în a. 2007 specifică ce pot aduce aceste industrii economiei per ansamblu:

- ✓ Percepția lor despre ceea ce este consumul, o reflectare în termeni de simboluri și experiențe care face posibilă trecerea dincolo de abordarea produsului sau serviciului.
- ✓ Capacitatea lor antreprenorială care permite fie o punere în comun a resurselor pentru alte sectoare prin externalizarea anumitor activități, fie o dinamică de derivare
- ✓ Mobilitatea naturală a jucătorilor din acest sector în comparație cu alte sectoare.
- ✓ Cercetările și datele colectate în întreaga lume susțin această ipoteză. În UE, sectoarele creative de bază au generat 558 de miliarde de euro ca valoare adăugată la PIB - aproximativ 4,4% din PIB-ul total al UE, conform unor date din 2018.
- ✓ În aceste sectoare există echivalentul a aproximativ 8,3 milioane de locuri de muncă cu normă completă, care sunt ocupate de 3,8% din totalul forței de muncă din UE. De asemenea, conform statisticilor, în majoritatea SCC-urilor procentajul angajării tinerilor este mai mare decât în restul economiei, iar acest domeniu s-a dovedit a fi foarte rezilienți, față de altele, în timpul recesiunii economice și financiare din anul 2008 în Europa. Conform datelor economice mondiale pentru anul 2018, Europa era lider în acest domeniu și devine un catalizator al dezvoltării. SCC –urile generează 3% din PIB-ul mondial (2.250 de miliarde USD ca venituri) și asigură 29,5 de milioane de locuri de muncă în întreaga lume [8].

Comisia Europeană sprijină sectoarele culturale și creative prin intermediul programului „Europa creativă” 2021-2027, consultat cu o gamă largă de părți interesate și experți din statele membre. Aceste consultări au avut loc în paralel cu evaluarea intermediară a programului „Europa creativă” 2014-2020, concluzia în cazul ambelor acțiuni fiind că nevoile anumitor sectoare nu au fost suficient abordate în cadrul programului actual.

Programul „Europa creativă” 2021-2027 urmărește să corecteze aceste deficiențe prin includerea unui nou sprijin sectorial specific în domenii precum: muzică, arhitectură, cărți și editare, patrimoniul cultural. Aceste acțiuni sectoriale se vor axa pe consolidarea capacităților, profesionalizare și dezvoltarea talentelor, colectarea de date pentru o mai bună înțelegere a sectoarelor, precum și pe oportunitățile de export. Acestea se vor baza și vor completa acțiunile și proiectele derulate de UE în ultimii ani, cum ar fi inițiativa „Muzica mișcă Europa” [11].

La fel Programul „Europa creativă” 2021-2027 are două subprograme: CULTURA și MEDIA (audiovizual), precum și o componentă intersectorială. Scopul componentei intersectoriale este de a consolida colaborarea dintre diferitele sectoare culturale și cre-

ative (CCS) pentru a le ajuta să înfrunte provocările comune cu care se confruntă și să găsească soluții inovatoare.

La fel în ianuarie 2020 UE a inițiat proiectul de politică FLIP „Finanțare, învățare, inovare și brevetare” pentru industriile culturale și creative [11].

În afara acestor inițiative specifice, există o varietate de scheme europene de sprijin pentru sector și industrie care abordează aceste aspecte:

- ✓ Mecanismul de garantare pentru sectoarele culturale și creative din cadrul programului „Europa creativă” 2014-2020
- ✓ Finanțarea de către Institutul European de Inovare și Tehnologie a unor noi comunități ale cunoașterii și inovării pentru industriile culturale și creative
- ✓ Opțiuni în cadrul programului Orizont Europa
- ✓ Erasmus pentru tinerii antreprenori
- ✓ Proiectul de parteneriat Worth
- ✓ Inițiativa STARTS (Inovare la intersecția dintre știință, tehnologie și arte), programul de rezidențe STARTS
- ✓ Sprijin din partea UE pentru întreprinderile nou-înființate din sectorul digital.

La nivel european a fost create rețele în domeniul sectoarelor culturale și creative, acestea sunt:

- ✓ Rețeaua europeană a întreprinderilor creative
- ✓ Rețeaua europeană a centrelor creative
- ✓ Rețeaua (rețelele) europeană (europene) de incubatoare pentru inovarea bazată pe creativitate
- ✓ Rețeaua paneuropeană de centre de inovare digitală
- ✓ Inițiativa regională pentru cultură și creativitate
- ✓ Rețeaua de cercetare și inovare a regiunilor europene – Grupul de lucru pentru design și creativitate.

Pentru a sprijini sectoarele culturale și creative prin elaborarea de politici bazate pe date concrete, Comisia Europeană și Eurostat lucrează la statistici în domeniul cultural și la alte studii relevante domeniului.

În concluzie se poate de menționat, că creativitatea este un concept multidimensional și se poate manifesta în mai multe domenii. La fel putem menționa, că identificarea și cuantificarea naturii creativității constituie obiective dificile. Sectoarele culturale și creative sunt importante pentru dezvoltarea continuă a societăților și stau la baza economiei creative. Bazate intensiv pe cunoaștere, pe creativitate și talent, acestea generează o bogăție economică. La fel acestea sunt importante pentru consolidarea sentimentului de identitate, cultură și valori europene comune. Din punct de vedere economic, acestea înregistrează o creștere peste medie și creează locuri de muncă - în special pentru tineri - sporind în același timp coeziunea socială.

BIBLIOGRAFIE

1. Benghozi P.J., Chantepie P. 2017. Jocuri video: industria culturală a secolului XXI? Paris: Ed. Des Presses de Sce Po.
2. Benghozi PJ , Lyubareva, I. 2014. „Când organizațiile din industriile culturale caută noi modele de afaceri: un studiu de caz al presei online franceze”, *International Journal of Arts Management* , vol. 16, nr. 3, pp. 6-19.
3. Chantepie P, Le Diberder A. 2005. *Revoluția digitală și industriile culturale* . Paris: Descoperirea.
4. Bouquillon P. 2012. *Economia creativă, industriile creative: concepte de definit* , Presses Universitaires de Vincennes.
5. Bouquillon P, Miège B., Mœglin P., 2013. *Industrializarea bunurilor simbolice. Industriile creative versus industriile culturale*. Grenoble, presa universitară din Grenoble.
6. Bouquillon P. 2012. *Economia creativă, industriile creative: concepte de definit* , Presses Universitaires de Vincennes.
7. Bouquillon P, Miège B., Mœglin P., 2013. *Industrializarea bunurilor simbolice. Industriile creative versus industriile culturale*. Grenoble, presa universitară din Grenoble.
8. D'Angelo M . 2013. *Actori culturali: poziții și strategii în domeniul culturii și industriilor creative. Un studiu în douăzeci de țări europene* . Paris: Idea Europe. (ISBN 2-909941-13-2)
9. D'Angelo M . 2013. *Actori culturali: poziții și strategii în domeniul culturii și industriilor creative. Un studiu în douăzeci de țări europene* . Paris: Idea Europe. (ISBN 2-909941-13-2)
10. Florida R. 2005. *Orașele și clasa creativă* . New York: Routledge.
11. Mœglin P., 2018. „Unele presupoziii ale politicilor publice în domeniul industriilor și economiilor creative”, *Les Enjeux de l'Information et de la Communication* , n ° 18 / 3A, pp.103-113, <https://lesenjeux.univ-grenoble-alpes.fr/2017/supplement-a/08-de-quelques-presupposes-des-politiques-publiques-dans-le-domaine-des-industries-et-economies-creatives/>
12. Smith C. 1998. *Marea Britanie creativă* . Londra: Faber & Faber.

RAȚIONAMENTE DE OPTIMIZARE A STRUCTURILOR ORGANIZAȚIONALE - VIZIUNE DE VIITOR

RATIONALE FOR OPTIMIZATION OF ORGANIZATIONAL STRUCTURES - VISION OF THE FUTURE

*Oleg FRUNZE,
Doctor în științe tehnice, lector universitar,
Universitatea Tehnică din Moldova*

SUMMARY

Organizational structure is a top priority for managers because it can have a significant impact on the success of a business. Designing an effective organizational structure can improve effectiveness, productivity, and innovation while aligning the organization's structure to strategic goals and objectives and the new technology can help.

Keywords: organizational structure, organizational structure design, etc.

Organizațiile care acordă prioritate structurii organizaționale și investesc timp și resurse necesare pentru a dezvolta o structură eficientă sunt probabil cei ce doresc să obțină câștig semnificativ în ceea ce privește performanța, implicarea sporită a angajaților și satisfacția sporită a clienților.

Un sondaj de la Deloitte a indicat faptul că liderii de afaceri sunt îngrijorați de necesitatea de a-și restructura organizațiile pentru a rămâne competitive la nivel global. Elaborarea sau ajustarea structurii organizaționale a fost enumerat ca o prioritate de top de către 92% dintre manageri în sondaj, un rezultat mult mai important decât managementul, cultura și implicarea. Cu toate acestea, puțini respondenți cred că companiile lor sunt pregătite pentru o reproiectare eficientă (14%) sau înțeleg modul în care oamenii implicați lucrează împreună în rețele (12%). Acest sondaj a cuprins peste 7.000 de lideri de afaceri din 130 de țări și arată faptul că organizațiile au nevoie de o schimbare, dar liderii lor nu sunt siguri cum să realizeze această schimbare. Dar cei care au început să stăpânească definiția de „rețea de echipe” – formând grupuri pentru a lucra la proiecte și provocări specifice de afaceri – o fac folosind cei cinci pași propuși de Peter Drucker în dezvoltarea echipelor:

1. Formarea de grupe/echipe sau rețele de echipe conduse de experți în consolidarea echipelor și nu de manageri ordinari;
2. Încurajarea echipei pentru a determina propriile obiective și strategii comune. – ”Structura este determinată de strategie dar și de modul de conlucrare!”
3. Identificarea conexiunilor dintre echipă (acțiuni) și rezultatele așteptate.
4. Dezvoltarea personală în cadrul echipei prin rotație duce la înțelegerea mai bună a provocărilor și creșterea responsabilității.

5. Consilierea celor tineri prin împărtășirea experienței liderilor mai experimentați.

Perioada de pandemie COVID-19 a produs un șir de provocări noi pentru managerii în ceea ce privește adaptarea structurilor organizaționale la schimbare de mediu. Unele ar putea rămâne pentru o perioadă mai lungă de timp. Abilități cheie de managementul post-COVID-19:

1. Crearea de noi reguli de acțiune împreună cu echipa. Managerii vor trebui să lucreze cu echipele lor pentru a decide cât de des și în ce fel vor avea loc întâlnirile, ce metode de comunicare vor folosi, în ce scopuri.
2. Bunăstarea trebuie să devină o prioritate. Preocuparea pentru bunăstarea la locul de muncă a fost și înainte de pandemie și este cu atât mai importantă pe măsură ce oamenii din întreaga lume se confruntă cu durerea, anxietatea și epuizarea pe scară largă.
3. Promovarea sentimentului de apartenență. Pe lângă integrarea bunăstării la locul de muncă, managerii trebuie să promoveze un sentiment de apartenență în cadrul echipelor lor, motivând o dată în plus prin componenta psihologică și emoțională.
4. Creșterea rezilienței prin reinventare. Multe organizații își accelerează transformarea digitală ca urmare a pandemiei. Și în cele mai multe cazuri, inteligența artificială este folosită pentru a perfecționa lucrătorii, mai degrabă decât pentru a-i înlocui.

Scopuri de organizare în structură a unei afaceri sau organizații pot fi diferite:

- Odată ce obiectivele, planurile și strategiile organizației sunt stabilite, managerii trebuie să dezvolte o structură pentru a atinge aceste obiective.
- Alocarea volumului de muncă după locuri de muncă și departamente specifice.
- Atribuirea de sarcini și responsabilități asociate cu posturile de muncă individuale.
- Coordonarea a diverse sarcini organizaționale.
- Gruparea posturilor de muncă în unități.
- Stabilirea relațiilor între indivizi, grupuri și resurse organizaționale ale departamentelor.
- Stabilirea unor linii formale de autoritate.
- Alocarea și desfășurarea de resurse organizaționale.

Structura organizațională reprezintă aranjarea formală a pozițiilor de funcționare în cadrul unei organizații. Această structură, care poate fi prezentată vizual într-o organigramă, servește, de asemenea, multor scopuri. Atunci când managerii creează sau schimbă structura, aceștia sunt angajați în proiectarea organizațională, un proces care implică decizii privind doar șase elemente: specializarea muncii, departamentalizarea, lanțul de comandă, volumul de control, centralizarea/ descentralizarea și formalizarea.

Într-o organizație există structuri de conducere și structuri funcționale, iar funcționarea cu eficiență se face definind procesele de conducere și servire. Structura este un mod de grupare a elementelor unui sistem. Gruparea se face în funcție de obiectivele puse: fundamentale, generale, derivate, specifice și primare. Unui obiectiv individual îi corespunde o sarcină de îndeplinit. Sarcinile ce revin unui post de lucru constituie funcția. Pentru îndeplinirea sarcinii, funcției i se atașează o autoritate, iar executantul trebuie să manifeste responsabilitate.

Funcțiile se grupează în compartimente, în cadrul cărora se desfășoară diferite acti-

vități prin care se realizează funcțiile organizației. Structura organizației se obține prin descompunerea funcțiunilor în activități și atribuirea acestora unor compartimente. Funcțiunile se manifestă la nivelul organizației considerată drept sistem. Pentru realizarea activităților se organizează compartimente. Aceeași funcțiune se realizează prin activități care se regăsesc în mai multe compartimente.

Gruparea activităților pe compartimente se realizează după omogenitatea lor, adică activități care folosesc aceleași metode și tehnici, după frecvența lor acestea se grupează într-un compartiment de activități între care se stabilesc legături frecvente, după importanța activităților pentru unele activități se constituie compartimente distincte.

Structura organizatorică este descrisă de posturi, compartimente, relații și nivele ierarhice:

- postul de lucru: reprezintă totalitatea sarcinilor atribuite unui executant. Există în fiecare organizație o descriere a posturilor cu precizarea competențelor, autorității, responsabilităților, relațiilor. Se diferențiază funcții de execuție (se realizează sarcini cu caracter repetitiv, de rutină) și funcții de conducere (se realizează sarcini de previziune, organizare, direcționare, coordonare, control);

- compartimentul: se obține prin gruparea unui număr rațional de posturi după criterii de omogenitate, complementaritate, continuitate a sarcinilor. Generarea structurilor se face plecând de la numărul de biți cu care poate lucra un om pe secundă (12 bound). În medie, un conducător poate lucra cu șase persoane. În organizații sunt compartimente (secții, ateliere, laboratoare) care au funcții de dezvoltare servicii și prestare servicii și compartimente funcționale (servicii, birouri) specializate în celelalte funcțiuni. Compartimentele de planificare și personal sunt de stat major, răspund față de director;

- relațiile reprezintă canale prin care se desfășoară procesele informațional-decizionale. Sunt relații ierarhice (între posturile de conducere și cele de execuție), funcționale (între compartimentele funcționale și cele de servire) și de stat major (între compartimentele respective și celelalte compartimente);

- nivelele ierarhice reprezintă ansamblul posturilor sau compartimentelor care dispun de aceeași autoritate.

Pitter Drucker în cartea sa „Practica Managementului” definea șapte nivele ierarhice. Birocrația apare atunci când sarcinile posturilor nu derivă din dezvoltarea obiectivelor. Max Weber numea prin birocratie ansamblul de posturi tehnicoadministrative și sublinia rolul deosebit al acestora în realizarea obiectivelor. Din acest motiv, birocrația are în scrierile sale un aspect pozitiv, el referindu-se, de fapt, la manageri. Înțelesul actual al acestui concept, cu conotații negative, decurge din existența legii lui Parkinson (dacă nu este acordată suficientă atenție stabilirii sarcinilor, orice post tinde să-și dilate sarcinile pentru a ocupa întregul timp disponibil).

Posturile de servire se grupează în formații (10-40 posturi în funcție de specificul procesului), posturile de cercetare se grupează în colective (6-10 proiectanți), posturile funcționale în birouri (5-6 posturi). Formațiile se grupează în ateliere (4 formații conduse de un maestru), iar secția se formează din minimum 3 ateliere. Secțiile au un șef de secție coordonator și un șef de secție pe schimb.

Pentru proiectarea structurilor se folosește relația: $N=(X^n-1)/(X-1)$, în care N – re-

prezintă numărul de angajați; n – numărul de nivele ierarhice; X – mărimea ariei de control. Aria de control reprezintă numărul de personal controlat de manager.

Numărul de relații ce se stabilesc în cadrul unui grup se determină cu relația lui Graicunas (1933):

$$n = x(2^{x-1} + x - 1),$$

unde n – este numărul de relații pe care trebuie să le controleze un manager;

x – numărul de subalterni.

De exemplu, numărul de relații posibile pentru un manager cu doi subalterni: $C = 2(2^{2-1} + 2 - 1) = 6$. Acele șase relații între manager (M) și doi subordonați (x și y) sunt:

- Managerul se adresează lui x ;
- Managerul se adresează lui y ;
- Managerul se adresează lui y prin x ;
- Managerul se adresează lui x prin y ;
- Managerul supraveghează relația $x - y$;
- Managerul supraveghează relația $y - x$.

Aria minimă de control pentru un manager este:

$$x \geq S_m / (S(r-1)),$$

unde: S_m – salariul zilnic al managerului;

S – salariul zilnic al unui lucrător; r – raportul dintre productivitatea lucrătorului înainte și după supraveghere.

Aria maximă de control este determinată în funcție de timpul necesar îndrumării:

$$X \leq 480/t.$$

De obicei, descrierea structurii se face în Regulamentul de organizare și funcționare, în care se stabilește o modalitate de funcționare a organizației și a compartimentelor.

Pentru fiecare post există o Fișă a postului, care arată sarcinile încredințate, autoritatea de care se bucură, responsabilitatea pe care trebuie să o arate, relațiile ce se pot stabili. În general, structurile de conducere au o formă piramidală sau orizontală. Structurile de timp piramidal se separă în structuri funcționale sau unitare și structuri divizionare.

Structurile funcționale descriu funcțiile organizației. Sunt potrivite când piața este stabilă, prestează o gamă limitată de servicii ce se modifică rar. Aceste structuri se adaptează greu la evoluția gusturilor consumatorilor, apar neînțelegeri între compartimente, iar coordonarea între acestea se face greu.

Evoluția umană a avut loc odată cu evoluția gândirii. De-a lungul istoriei, cultura și educația au jucat un rol semnificativ în evoluția gândirii umane. Transmiterea cunoașterii și a informațiilor între generații ne-a permis să acumulăm și să dezvoltăm idei, teorii și concepte din ce în ce mai complexe. În acest proces, gândirea umană a devenit tot mai sofisticată și a dus la apariția științei, filosofiei, artei și a multor alte domenii, iar organizațiile sunt modele sociale la scară mai mică.

Revoluția tehnologică, în special din ultimele patru secole, a avut, de asemenea, un impact semnificativ asupra evoluției gândirii umane. Accesul la informații și la tehnologie a deschis noi orizonturi pentru explorarea și dezvoltarea cunoașterii. Capacitatea noastră de a comunica și de a colabora la nivel global a favorizat schimbul de idei și inovația. În același timp, gândirea umană este influențată și de factori sociali, culturali

și de mediu. Normele sociale, valorile și convingerile colective modelează modul în care gândim și ne raportăm la lumea înconjurătoare.

De exemplu, evoluția gândirii despre natura lucrurilor din fizica clasică, temelia căreia a fost pusă de Isaac Newton, a durat din 1687 până la apariția unei noi teorii dată de Max Plank în 1900 când a început dezvoltarea fizicii cuantice. Înțelegere tot mai profundă a fenomenelor ce au loc și ne înconjoară permanent schimbă și tendințele de dezvoltare a societăților.

Realitatea virtuală (RV), de exemplu, o tehnologie care creează un mediu simulat, generat de calculator și program specializat, capabil să simuleze o experiență interactivă tridimensională. Imersarea în această lume poate fi captivantă, utilizând căști sau ochelari speciali cu senzori de urmărire a mișcării, utilizatorii pot intra complet într-o lume virtuală și interacționa cu ea ca și cum ar fi prezenți fizic.

Realitatea virtuală implică în mod obișnuit o combinație de interacțiuni la nivel vizual, auditiv și haptic (prin atingere) pentru a crea o senzație de prezență și imersiune. Mediul virtual poate fi proiectat pentru a reda obiecte din lumea reală sau poate fi complet fictiv, oferind o gamă largă de experiențe, cum ar fi explorarea peisajelor virtuale, spațiu cuantic sau cosmic, jocuri, vizionarea filmelor sau simulări de training.

Pentru a realiza realitatea virtuală, se utilizează hardware și software specializate. Acestea impun necesitatea unor dispozitive, de exemplu căștile sau ochelarii de realitate virtuală, care afișează mediul virtual și urmăresc mișcările capului utilizatorului. De asemenea, se pot utiliza senzori de mișcare, de exemplu manetele de interacționare sau mănuși speciale pentru a urmări mișcările mâinilor utilizatorului și pentru a oferi o experiență interactivă mai bogată.

Realitatea virtuală are aplicații în diverse domenii, inclusiv gestiunea a variate procese, divertisment, jocuri, educație, sănătate, arhitectură, inginerie, procese business și multe altele. RV are potențialul de a revoluționa modul în care experimentăm și interacționăm cu conținutul digital, oferind o experiență mai imersivă și captivantă pentru utilizatori. Prezența în lumea virtuală a persoanelor sub forma de avatar sau holograme a persoanelor vizate într-o ședință poate fi o cale de discuție "fața în față" chiar și de la distanță.

Popularitatea din ce în ce mai mare a inteligenței artificiale produce tot mai multe discuții cu privire la utilitatea IA și posibilele pericole rezultate din implementarea și utilizarea pe larg a acestor tehnologii capabile să înlocuiască gândirea și procesul decizional specific uman.

Inteligența artificială (IA) se referă la capacitatea unui sistem de calcul de a simula procesele de gândire umană și de a învăța din experiență proprie în urma rezolvării unor probleme, de a lua decizii și realiza sarcini în mod autonom (decizii rapide și obiective). Aceasta implică dezvoltarea și utilizarea algoritmilor și modelelor matematice care permit mașinilor să analizeze date, să înțeleagă contextul, să ia decizii și să rezolve probleme într-un mod similar cu cel al ființelor umane (raționament dar nu neapărat adevăr).

Rolul IA este vast și divers și se extinde într-o serie de domenii și industrii. Aici sunt câteva exemple de roluri și aplicații ale inteligenței artificiale:

- Automatizarea sarcinilor: IA poate fi folosită pentru a automatiza sarcini repeti-

tive și muncă rutinară, ceea ce permite oamenilor să se concentreze pe activități mai valoroase și creative.

- Analiza datelor: IA poate analiza și procesa cantități uriașe de date într-un timp scurt, extrăgând informații și modele relevante, făcând posibilă luarea de decizii bazate pe date în timp real.
- Înțelegerea limbajului natural: IA poate înțelege și interpreta limbajul uman, permițând comunicarea eficientă între oameni și mașini prin intermediul asistenților virtuali, chatbot-urilor sau traducătorilor automatizați.
- Recunoaștere vizuală și auditivă: IA poate recunoaște și interpreta imagini, sunete și semnale, fiind utilizată în aplicații precum recunoașterea facială, recunoașterea vocală sau analiza imaginilor medicale.
- Vehicule autonome: IA este utilizată în dezvoltarea vehiculelor autonome, permițându-le acestora să perceapă mediul înconjurător, să ia decizii în timp real și să conducă fără intervenția umană.
- Asistență medicală: IA poate ajuta în diagnosticarea și tratamentul afecțiunilor medicale, oferind expertiză și asistență medicală personalizată bazată pe analiza datelor medicale.

Aplicarea inteligenței artificiale în afaceri poate aduce beneficii semnificative, cum ar fi creșterea eficienței operaționale, îmbunătățirea experienței clienților și crearea de avantaje competitive:

- Automatizarea proceselor: IA poate automatiza sarcini și procese repetitive, reducând timpul și efortul uman necesare pentru a le realiza. Acest lucru poate duce la creșterea productivității și eliminarea erorilor umane.
- Analiza datelor și luarea deciziilor: IA poate analiza și interpreta cantități mari de date într-un mod mai rapid și precis decât ar putea face oamenii. Aceasta poate furniza informații și insight-uri valoroase pentru luarea deciziilor strategice și operaționale.
- Asistență și suport pentru clienți: Sistemele de asistență virtuală bazate pe IA, cum ar fi chatbot-urile, pot răspunde automat la întrebările și solicitările clienților, oferindu-le asistență în timp real. Aceasta poate reduce timpul de așteptare al clienților și poate elibera resurse umane pentru alte sarcini.
- Optimizarea lanțului de aprovizionare: IA poate fi utilizată pentru a îmbunătăți gestionarea și planificarea lanțului de aprovizionare prin analiza datelor de la furnizori, previziuni ale cererii, optimizarea rutelor de transport și gestionarea stocurilor.
- Personalizarea și recomandările: IA poate utiliza analiza datelor și algoritmi de învățare automată pentru a înțelege preferințele și comportamentul clienților și a furniza recomandări personalizate pentru produse și servicii.
- Procesarea limbajului natural: IA poate interpreta și înțelege limbajul natural, permițând procesarea automată a documentelor, extragerea informațiilor cheie și analiza sentimentelor din feedback-ul clienților sau din recenzii.
- Procesarea imaginilor: IA poate fi folosită pentru analiza și clasificarea automată a imaginilor și a datelor vizuale, de exemplu, în verificarea calității produselor sau în detectarea defecțiunilor.

Deci, ne putem aștepta în viitor o aplicare largă a tehnologiilor VR și IA inclusiv și în desfășurarea proceselor de activitate în cadrul organizațiilor și companiilor legat de: planificare, comunicare, organizare, siguranță, imagine entitate sau produs, performanță, învățare și divertisment.

Acestea sunt doar câteva exemple, dar combinația dintre realitatea virtuală și inteligența artificială deschide noi orizonturi și continuă să se extindă pe măsură ce tehnologia avansează. Scopul este de a crea sisteme inteligente care să ofere soluții eficiente, să îmbunătățească experiențele utilizatorilor și să aducă beneficii semnificative în diverse domenii ale vieții umane. Cu toate acestea, este important să se ia în considerare și aspectele etice și sociale ale utilizării IA, precum confidențialitatea datelor, echitatea și transparența algoritmilor etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Robbins, Stephen P., Management., 11th ed., 2012
2. Stoner J. A., Freeman R. E. "Management", 6th ed., 2018
3. Parkinson C. N., Rustomji M. K. and Sapre S. A. "Great Ideas in Management", 1991
4. Child John "Organization: Contemporary Principles and Practice", 2015
5. Tully Colin, "Better Software Practice for Business Benefit: Principles and Experiences", 1999
6. Barr Carol A., "Principles and Practice of Sport Management", 2018
7. www.businessmanagementideas.com
8. <https://www2.deloitte.com/>

ASPECTE ALE GESTIUNII PROCESULUI DE EVIDENȚĂ A MIGRAȚIEI DE CĂTRE REPREZENTANȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

ASPECTS OF THE MANAGEMENT OF THE MIGRATION RECORDING PROCESS BY LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION REPRESENTATIVES FROM THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Elena VACULOVSKI,
doctor în economie,
conferențiar universitar, ASEM, Chișinău

Dorin VACULOVSKI,
doctor în economie,
conferențiar universitar, ASEM, Chișinău

Viorela TELEGDI-CSETRI,
Dr. hab. professor,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluji Napoca

SUMMARY

The phenomenon of labor migration can cause great social problems. One aspect of migration from Republic of Moldova is the phenomenon of so-called transnational families, in which one or both parents have left. In such families, many of the children suffer from the lack of parents and cannot fully integrate into society. The involvement of local public authorities to create better conditions for the social integration of children left without parental care following migration is necessary and welcome. But in order to manage this process the local public authorities must keep a good record of people who emigrate, including for work purposes. The given article is based on the results of research carried out within the project Children left behind by labor migration: supporting Moldovan and Ukrainian transnational families in the EU (CASTLE) ICMPD/2021/ MPF-357-004.

Keywords: *labor migration, transnational families, local public authorities*

Migrația internațională din Republica Moldova, în special migrația forței de muncă, este fenomenul care a marcat în ultimii 30 de ani atât situația economică, dar și cea socială din țara noastră. Până în prezent migrația forței de muncă atestă valori ridicate ale numărului de emigranți, implicând în procesul dat o mare parte din populația țării. Fluxurile masive de emigrare sunt reflectate în datele prezentate de către European Training Foundation în *Skills and Migration Country Fiche Moldova*.¹ (Tabel 1)

¹ Fișă de țară privind migrația și competențele Moldova. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2021-11/etf_skills_and_migration_country_fiche_moldova_2021_ro_0.pdf

Tabelul 1

Key migration indicators

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
4a Total emigrants	625 683	620 036	602 782	715 599	827 763	911 446	1 013 417	1 159 443
4b International migrants: emigrants (% of total population)	14.3	14.3	14.3	17.2	20.3	22.4	25.1	28.7
Emigrants by sex								
5a Females (emigrants)	335 072	322 165	303 511	373 283	443 724	490 359	539 532	605 123
5b Females (as a % of total emigrants)	53.6	52.0	50.4	52.2	53.6	53.8	53.2	52.2
5c Males (emigrants)	290 611	297 871	299 271	342 316	384 039	421 087	473 885	554 320
5d Males (as a % of total emigrants)	46.4	48.0	49.6	47.8	46.4	46.2	46.8	47.8

Sursa: Fișă de țară privind migrația și competențele Moldova

Practic fiecare a 2-a familie din RM este implicată în procesele migraționiste. Alarmanant este faptul, că numărul de femei în totalul populației emigrate în ultimii ani crește vertiginos. Această situație implică mai multe probleme cu caracter social, printre care cea mai gravă este problema copiilor rămași fără îngrijire părintească în urma migrației.

În conformitate cu datele statistice prezentate de către Ministerul Muncii și Protecției sociale, pentru perioada anului 2021 numărul total al copiilor aflați în situație de risc a fost de 34107 copii, din care 24763 copii din mediu rural. Din aceștia, 29186 sunt copii ai căror ambii părinți/unul dintre părinți se află temporar în străinătate, din care 21.684 copii sunt din mediul rural.²

Majoritatea acestor copii sunt din așa numitele familii transnaționale, în care unul sau ambii părinți sunt plecați peste hotarele țării în scop de muncă.

Un studiu aprofundat privind situația copiilor rămași fără îngrijire părintească a fost efectuat în cadrul proiectului *Children left behind by labour migration: supporting Moldovan and Ukrainian transnational families in the EU* (CASTLE) ICMPD/2021/ MPF-357-004.

Baza normativă care reglementează protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți în Republica Moldova este Legea Nr. 140 din 14-06-2013.³ Această lege stabilește procedurile de identificare, evaluare, asistență, referire, monitorizare și evidență a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, precum și autoritățile și structurile responsabile de aplicarea procedurilor respective. Legea desemnează drept *autoritate centrală pentru protecția copilului* Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, abilitat să elaboreze, să promoveze și să monitorizeze realizarea politicii statului în domeniul protecției copilului, iar *autoritatea tutelară locală* sunt primăriile de sate (comune) și de orașe.

Procesul de migrare implică responsabilitatea părinților prin Legea 140, care obligă părinții, care își lasă copiii cu altcineva decât al doilea părinte să declare, ca copilul să fie luat la evidență de către autoritățile locale. În procesul de emigrare legală, atunci când persoanele pleacă în bază de acorduri bilaterale, prin intermediul agențiilor, obligativitatea de prezentare a certificatului rămâne pentru sistemul internațional automatizat. Instituțiile implicate în procesul de emigrare nu au o bază unică, comună, care avizează că persoana are copii minori și de aceea, datele nu pot fi verificate. Rămâne la decizia

² Raport-CER-103_Copii-aflati-in-situatie-de-risc-si-copii-separati-de-parinti_-pentru-2021c-1.pdf (gov.md)

³ LEGE Nr. 140 din 14-06-2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți.

părinților să prezinte certificatul.

Studiul situației copiilor rămași fără îngrijirea părinților în urma migrației la nivelul municipiului Chișinău și la nivelul orașelor mici și a satelor din Republica Moldova a arătat că există multe familii transnaționale, dar nu toate sunt luate la evidență, deoarece părinții nu sunt obligați să informeze autoritățile despre faptul că lasă copiii în grija altor persoane.

În cadrul proiectului *Children left behind by labour migration: supporting Moldovan and Ukrainian transnational families in the EU* (CASTLE) ICMPPD/2021/ MPF-357-004 au fost efectuate mai multe cercetări calitative sub formă de interviuri și focus grupuri cu copiii, părinții și reprezentanți ai autorităților publice.

Toți reprezentanții APL și APC care au participat la interviuri consideră, că custodia ca formă de protecție a copilului este cea mai oportună. Totuși procesul de monitorizare a copiilor a căror părinți sunt plecați este inefficient.

«Fiindcă procedura se impune pe părinte, iar părinți care respectă această responsabilitate sunt puțini, adică nu există o educație a părinților în ceea ce privește asumarea responsabilității precum că iată, eu plec peste hotare, iar copilul meu rămâne, de aceea eu mă duc să declar acest lucru autorităților, ca acestea în cazul în care se întâmplă ceva la școală, la grădiniță, în societate etc. să se implice și să-i vină în ajutor copilului.» (Citat interviu: reprezentant APL)

«Nu se iau la evidență toți copiii, nu cred că există un registru de monitorizare a copiilor rămași. Cred că trebuie o politică de responsabilizare, sensibilizare, prin comunicarea riscurilor și beneficiilor a tuturor membrilor la acest proces, decât una de constrângere.» (Citat interviu: reprezentant APL)

Majoritatea reprezentanților APL și APC intervievați în cadrul proiectului consideră, că problema trebuie monitorizată de jos în sus. APL trebuie să adune informații în teren și să le transmită la APC, care la rândul lor ia decizii și să implementeze acțiuni. Identificarea problemelor trebuie făcută la timp, la nivel local, informația transmisă autorităților centrale, iar soluțiile trebuie să vină de la APL

«...aceasta trebuie să fie o comunicare bine pusă la punct. Și numai așa copilul rămas acasă ar fi într-un vizer clar despre totul ce se întâmplă cu dânsul.» (Citat interviu: reprezentant APL)

La nivel de municipiu există multe familii transnaționale, dar nu toate sunt luate la evidență, deoarece părinții nu sunt obligați să informeze autoritățile despre faptul că lasă copiii în grija altor persoane. Se lucrează mai mult cu copiii străzii și mulți dintre acești copii provin din familii transnaționale. Există multe familii vulnerabile, iar copiii din aceste familii pot fi considerați în situații de risc, deoarece majoritatea copiilor care nimeresc în evidența diferitor structuri municipale de suport sunt din categoria celor lăsați în grija, fie a bunelor, fie a rudelor sau a vecinilor. Dacă este identificată familia transnațională cu probleme și este legalizat statutul copilului de către Direcția Generală pentru Protecția Dreptului Copilului și prin decizia Comisiei, copilului care se află în dificultate i se stabilește mecanismul de suport: poate fi suport psiho-emoțional sau acordare de servicii.

În prezent conlucrarea dintre diverse structuri administrative în municipiul Chișinău este destul de bună. La necesitate se pot conecta și conlucra toate structurile municipale.

Dar problema principală este că nu în toate cazurile copilul are un reprezentant legal.

„Ar fi bine să existe o bază comună cu direcția de poliție, cu direcția poliției de frontieră, cu autoritățile, cu direcția mun. Chișinău ca să putem conlucra cu toții și să avem acces la baza de date și deține cifra reală.” (Citat interviu: reprezentant APL)

Este necesară, totuși, o colaborare mai eficientă între diferite structuri publice pentru a monitoriza și gestiona aspectul de luare la evidență a tuturor copiilor care au rămas fără îngrijire părintească. Astfel o conlucrare sau cel puțin crearea unei baze de date comune între poliția de frontieră și centrele de asistență socială este binevenită. Accesul la date este foarte important.

„Trebuie să știm că mama care are 2-3 copii acasă și pleacă peste hotare, să apară în vizor atunci când trece frontiera, ca să aflăm cu cine au rămas copii, să asigurăm un control despre câți au emigrat, câți s-au întors, ori câți copii au rămas în țară și câți sunt cu părinți.” » (Citat interviu: reprezentant APL)

Au fost făcute mai multe modificări în legislație privind copiii tutelați, cei cu indemnizații, și cei fără indemnizații.

„În prezent, tutelă este pentru copiii rămași fără îngrijire părintească, iar acei copii care au părinți plecați la muncă sunt în custodie (legea 112, 2020). Custodii în mun. Chișinău sunt în jur de 300 dosare.Aceasta este numărul de familii care s-au adresat. Noi nu suntem în stare să cunoaștem cifra reală. Mai ales, că nu suntem parte a rețelelor ce conțin baze de date – cu frontiera, CNASul – dacă ar fi conexiune, ar fi posibil să fim la curent cu cifra reală.” » (Citat interviu: reprezentant APL)

Se ghidează în activitatea lor de Legea 112, din 2020, cu privire la Custodie, Convenția pentru drepturile copilului, Codul Civil, Legea 140 pentru Copiii aflați în situații de risc, Legea cu privire la asistența socială, la servicii de caritate, regulament-cadru cu privire a serviciului centrului de zi ș.a

„Acum s-a armonizat legislația, anume pentru ei s-a făcut această formă de protecție – custodia – anume pentru copii migranților, care este destul de bună. Ar fi bine de modificat legislația în vederea monitorizării acestor copii pentru a lichida anumite lacune, să dezvolte propuneri legislative. La fel, biroul Migrație și Azil, Terre des Hommes să facă unele cercetări și în baza lor să se facă propuneri de îmbunătățire.” (Citat interviu: reprezentant APL)

În prezent, în majoritatea localităților există foarte multe familii în care ambii sau cel puțin un părinte este plecat la muncă peste hotare. Sunt și localități unde aproape jumătate din femei sânt plecate peste hotare, copiii fiind lăsați în grija bunelor și care erau în vârstă înaintată, care nu pot să-i ajute la, să pregătească de ore și nu au posibilitatea de a-i supraveghea în perioada cât ei sânt liberi, în afara orelor.

„În localitatea noastră, ca și în toate localitățile în majoritatea familiilor dacă nu au plecat ambii părinți, atunci unul singur. În cazul în care a rămas un părinte, atunci el îngrijește, iar dacă au plecat ambii părinți, atunci fac tutela pe cineva din mahala sau din rude. Pentru toți copii rămași singuri ducem o evidență.” (Citat interviu: reprezentant APL)

În multe localități au existat și există probleme în legătură cu faptul că unii copii cu părinții plecați nu frecventau școala, grădinița. Astfel, implicarea reprezentanților APL poate soluționa multe din problemele ce apar în legătură cu situațiile create. Legea

140 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, impune inclusiv primăria să ducă evidența și să se ocupe de ei iar procesul de evidență a persoanelor emigrate dacă este bine gestionat, va contribui substanțial la soluționarea majorității problemelor.

„...trebuie să fie o colaborare între toți membrii echipei multidisciplinare, unde este inclusiv și medicul ca să știe care este situația din sursele, din prima sursă a ceea ce spune pedagogul, ce spune asistentul social, asistentul comunitar și de ce nu, colaboratorul inspectoratului de poliție și psihologul dacă este cazul.” (Citat interviu: reprezentant APL)

Un exemplu de bune practici în gestiunea procesului de evidență a migranților poate fi comuna Chirileni. Astfel, pe pagina de Facebook a localității există un anunț, (Baștina mea) în care se spune că orice părinte care urmează să plece la muncă peste hotare trebuie să se adreseze la Primărie pentru a face custodie pe o anumită persoană. În Chirileni se duce un registru a fiecărui părinte care este plecat peste hotare și și-a lăsat copiii în seama rudelor. În comunitate se duce o evidență foarte strictă în vederea familiilor care iau custodia asupra copiilor. Primarul cu asistentul social se duc la fața locului, se face evaluarea condițiilor de trai. Primarul menționează (și aici ar fi un exemplu util pentru țările europene în care pleacă migranții) că Israelul solicită foarte strict acte despre faptul că copiii minori ai migranților, care au rămas acasă, să fie în custodie și să trăiască în condiții decente. La domiciliul copiilor rămași acasă se deplasează specialiștii serviciului de asistență socială. De asemenea, se implică pedagogii. Însă ei au nevoie de mai mult ajutor, respectiv de implicarea mai multor persoane, inclusiv a preotului din localitate, a altor persoane, formatori de opinie, a consilierilor locali și raionali. Lucrătorii din serviciile din comunitate pleacă la formări pentru a ști cum să ajute acești copii. Există copii din familiile migranților care au nevoie de ajutor special. Nu în toate localitățile există un psiholog care să acorde consiliere acestor copii.

„Noi trebuie să dezvoltăm serviciu de asistență comunitară, pentru că cu regret nu toate localitățile avem așa fel de serviciu, care să monitorizeze și să fie chiar invitați acești copii la diferite activități, să fie încadrați în ele cu ajutorul acestui, acestei persoane, ca să fie încadrați copiii aceștia în diferite cercuri extra clase...” (Citat interviu: reprezentant APL)

În conformitate cu legislația în vigoare, familiile cu copii în custodie trebuie să fie monitorizate. În fiecare săptămână trebuie făcute vizite în teritoriu, apreciată situația la fața locului, precum și necesitățile copiilor. În cazul unor probleme, persoana care a rămas cu custodie trebuie să anunțe autoritățile și să fie găsite soluții eficiente. Reprezentantul primăriei, asistentul social, cadrul didactic și medicul de familie ar trebui să facă ședințe în cadrul echipei multidisciplinare și să se soluționeze problemele cu care se confruntă copii rămași în custodie. Astfel, rolul APL în determinarea și gestionarea aspectelor sociale ale migrației este foarte important. Pentru a monitoriza și gestiona aspectul de luare la evidență a tuturor copiilor care au rămas fără îngrijire părintească este necesară o colaborare mai eficientă între toate structurile publice. În acest sens, gestiunea procesului de evidență a migrației de către reprezentanții APL este strict necesar.

În concluzie poate fi menționat, că fenomenul migrației forței de muncă poate provoca mari probleme sociale în Republica Moldova. Multe aspecte legate de degradarea capitalului uman încă nu se manifestă în deplină măsură în societatea noastră. Un aspect al migrației este fenomenul așa numitor familii transnaționale, în care a plecat unul

sau ambii părinți. În astfel de familii mulți dintre copii suferă de lipsa părinților și nu se pot integra pe deplin în societate. Implicarea autorităților publice locale pentru crearea unor condiții mai bune de integrare socială a copiilor rămași fără îngrijirea părinților în urma migrației este necesară și binevenită. Dar pentru a gestiona acest proces APL trebuie să mențină o bună evidență a persoanelor care emigrează, inclusiv în scop de muncă. Pentru a monitoriza și gestiona aspectul de luare la evidență a tuturor copiilor care au rămas fără îngrijire părintească este necesară o colaborare mai eficientă între toate structurile publice. Baza legală care gestionează procesul de migrație este destul de bună, dar trebuie aplicată corect și anume implicarea APL este esențială pentru o mai bună gestiune a procesului de evidență a migrației.

BIBLIOGRAFIE

1. LEGE Nr. 140 din 14-06-2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110518&lang=ro
2. Fișă de țară privind migrația și competențele Moldova. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2021-11/etf_skills_and_migration_country_fiche_moldova_2021_ro_0.pdf
3. RAPORT STATISTIC privind copiii aflați în situație de risc și copiii separați de părinți în 2021. Disponibil:
4. Raport-CER-103_Copii-aflati-in-situatie-de-risc-si-copii-separati-de-parinti_-pentru-2021c-1.pdf (gov.md)

TENDINȚE ACTUALE ÎN PLANIFICAREA STRATEGICĂ LA NIVELUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE: EXPERIENȚA ITALIEI

CURRENT TRENDS IN STRATEGIC PLANNING AT THE LEVEL OF PUBLIC AUTHORITIES: THE ITALIAN EXPERIENCE

Vasile TOMUZ,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In a society undergoing economic transformation, such as Italy, the public sector is considered to be the engine that can accelerate the response to sustainable challenges by adopting policies, programs and strategic actions that integrate the objectives of sustainable development, that strengthen resilience through -a long-term strategic European vision for a prosperous, modern, competitive and neutral economy. Understanding and applying the tools and methods specific to strategic planning and management in the public sector in Italia have become absolutely necessary for ensuring the well-being of local communities, but also for institutional development and improving administrative capacity at the central, regional and local level.

Keywords: *strategic planning, government, reform, strategy, ministry, public administration, objectives, transformation.*

Administrația publică a Italiei, în sistemul juridic italian, reprezintă complexul de autorități publice care fac parte din administrația publică a Republicii Italiene. Odată cu proclamarea Regatului Italiei și adoptarea simultană a Statutului Albertin, în statul italian nou-creat proprietatea funcției de organizare a aparținut aceleiași organizații care a prevăzut-o prin acte de autoreglementare. În afară de cazul extrem al organizării militare, care a dat naștere unor relații de supremație deosebită, funcția de organizare era responsabilitatea guvernului.

După ce administrația publică după modelul Regatului Sardiniei a fost condusă timp de decenii de un nou stat unitar cu puteri de conducere centralizate (care de fapt a condiționat și exercitarea competențelor de conducere de către puținele alte entități teritoriale existente), Guvernul Giolitti II - odată cu începerea naționalizării căilor ferate italiene - adoptase modelul companiei autonome, dedicată introducerii elementelor de economie în abordarea tradițională a funcției publice a ascendenților francezi.[10]

Odată cu nașterea Republicii Italiene și intrarea în vigoare a Constituției, a fost acceptată soluția inversă, atribuind dreptul de proprietate asupra funcției de organizare Parlamentului Republicii Italiene, care o exercită prin acte de heteronormare, sancționând astfel preeminența absolută a principiului legalității. Din punct de vedere al organizării

organelor administrative ale statului, Constituția a sancționat trecerea de la o organizație de tip centralizat, unde funcțiile administrative erau atribuite organelor centrale ale statului, la o organizație de tip descentralizat, unde în schimb funcțiile administrative sunt îndeplinite de organe teritoriale la nivel local. Perimetrul sectorului public italian a fost redefinit de mai multe ori de-a lungul timpului prin reforme organice începând din a doua perioadă postbelică în paralel cu descentralizarea administrativă în Italia.

Administrația publică actuală ține de competența guvernului Republicii Italiene, care își direcționează orientările generale prin ministere, care sunt responsabile de ramurile întregului aparat împărțite pe sectoare.

Principiile la care este informată administrația publică italiană, pe baza dispozițiilor constituționale, sunt principiul bunei performanțe și principiul imparțialității, stabilit de Constituția Republicii Italiene. [7] În detaliu, acesta este organizat și informat pe baza următoarelor principii și criterii: eficiența, adică îndeplinirea atribuțiilor pentru a obține rezultate cu cât mai puțină cheltuie a resurselor economice; eficacitatea, înțeleasă ca capacitatea de a produce efectul dorit; economie, înțeleasă ca cel mai mic cost posibil suportat în relația dintre mijloacele economice disponibile și resursele umane și materiale utilizate pentru satisfacerea interesului public.

Evenimentele din ultimii ani a arătat dezvoltarea durabilă a centrului de aspirații al comunității globale. Acest moment particular de management al represiunii după crizele din ultimul timp, plasează în mod nativ sinergia dintre dimensiunile sociale, de mediu și economice ale dezvoltării în centrul acțiunii publice. Statul planifică intervențiile care urmează să fie implementate - și planifică obiectivele consecvente - în aproape toate domeniile de activitate administrativă. Nevoile care decurg din globalizarea economică, juridică și socială impun, de asemenea, organizațiilor să planifice și să califice în consecință activitatea de planificare ca una strategică, având ca scop ridicarea nivelului calității serviciilor și, prin urmare, de a face administrațiile de referință mai competitive. Utilizatorul serviciilor publice renunță la rolul de subiect administrat pentru a deveni client, a cărui satisfacție trebuie să fie garantată și răspunzătoare de activitățile autorităților publice. [9]

În conformitate cu angajamentele semnate în septembrie 2015, Italia a implementat Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă a Națiunilor Unite în *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă (SNSvS)*, un instrument de planificare strategică care presupune 4 principii directe ale Agendei: integrare, universalitate, transformare și incluziune.

Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă (SNSvS) este structurată în cinci domenii, așa-numitele „5P” ale Agendei 2030: oameni, planetă, prosperitate, pace și parteneriat. La acestea se adaugă o a șasea zonă dedicată vectorilor pentru sustenabilitate, elemente necesare transformării. *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă (SNSvS)* constituie cadrul național de referință pentru procesele de planificare, programare și evaluare a mediului și a teritoriului. SNSvS a fost aprobat prin *Rezoluția CIPE 108 din 22 decembrie 2017* și este rezultatul unui amplu proces de implicare a instituțiilor și a societății civile, desfășurat de Ministerul Mediului în strânsă colaborare cu Președinția Consiliului de Miniștri, Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Economiei.

La fiecare trei ani, SNSvS trebuie revizuit, iar Ministerul Mediului și Securității Energetice are sarcina de a iniția și gestiona procesul de schimbare, printr-un proces

instituțional larg și participativ, coordonat de Președinția Consiliului de Miniștri.

Fiecare domeniu din SNSvS conține opțiunile strategice și obiectivele strategice pentru Italia, referitoare la opțiunile de țară stabilite către anul 2030. Zona de parteneriat, în special, preia conținutul Documentului de programare trienală și orientări pentru cooperarea internațională pentru dezvoltare, opțiunile și prioritățile strategice individuale la care Italia este chemată să răspundă. Fiecare alegere este asociată cu o primă selecție de instrumente naționale de implementare. Documentul oferă, de asemenea, un prim set de indicatori pentru monitorizare.

Totodată, după cum se știe, Italia este la moment în proces de definire a noii Strategii 2023-2028. Este posibilă consultarea rapoartelor aferente fazelor, precum și propunerea elaborată recent de Comitetul Director Oficiul de Gestionare a Programelor, pe baza rezultatelor consultărilor care implică toate țările membre ale Parteneriatului. Principalele obiective care au apărut ca fiind puternic împărtășite de procesul de creare sunt următoarele:

- *extinderea Comunității Guvernului Deschis pentru a deveni o mișcare largă și interconectată a reformatorilor;*
- *trecerea de la PNA la reforme guvernamentale deschise integrate în prioritățile strategice, politici și program naționale și locale;*
- *identificarea priorităților de politică pentru a defini obiectivele parteneriatului comune tuturor membrilor naționali și locali.*

Italia așteaptă de mulți ani o strategie națională pentru promovarea și planificarea inițiativelor de conștientizare financiară și educație. Comitetul pentru asigurare și educație financiară în domeniul asigurărilor sociale a solicitat cetățenilor, centrelor de cercetare, asociațiilor de consumatori, investitorilor, întreprinderilor, sindicatelor și tuturor părților interesate să participe, cu opinii și sugestii, la elaborarea versiunii finale a Strategiei în scopul luării în considerare a nevoilor tuturor cetățenilor în acest domeniu.

Feedback-ul primit la nivel național, inclusiv la nivel ministerial, a fost folosit pentru a ajusta versiunii finale a strategiei pe care Comitetul de coordonare al Oficiului de Gestionare a Programelor și a aprobat-o la sfârșitul lunii martie anul 2023. Lansarea oficială a acesteia este așteptată la Summitul Global al Parteneriatului care va avea loc în a doua jumătate a anului 2023.

Un alt document de planificare strategică de importanță națională este *Planul Național de Recuperare și Reziliență (PNRR)* care prevede un pachet de investiții și reforme împărțit în șase misiuni. Planul promovează o agendă de reforme ambițioase și, în special, cele patru principale se referă la: administrație publică, justiție, simplificare, competitivitate. Fiecare proiect, conform unei viziuni precise a politicii industriale, a fost conceput pentru a contribui atât la implementarea „Recomandărilor Specifice” ale Comisiei Europene, cât și la consolidarea potențialului de creștere al țării. Scopul este de a pune bazele unei dezvoltări durabile a economiei prin garantarea vitezei de execuție a proiectelor printr-o simplificare a instrumentelor pentru a favoriza o creștere a productivității.

Proiectele din misiunea „Digitalizare, inovare, competitivitate și cultură” urmăresc încurajarea inovației în cheie digitală, susținând infrastructura țării și transformarea

proceselor de producție în afaceri. Ministerul își propune, de asemenea, să sprijine investițiile strategice și să încurajeze proiecte inovatoare pentru lanțurile de aprovizionare.

Proiectele prevăzute în misiunea „Revoluția verde și tranziția ecologică” urmăresc promovarea tranziției ecologice a țării prin concentrarea pe energia produsă din surse regenerabile, creșterea rezistenței la schimbările climatice, sprijinirea investițiilor în cercetare și inovare și încurajarea transportului public durabil.

Guvernul italian integrează și îmbunătățește conținutul *Planul Național de Recuperare și Reziliență (PNRR)*, prin Planul național complementar (PNC), cu alocarea de resurse financiare suplimentare, disponibile suplimentar față de granturile și fondurile furnizate în cadrul Facilității de recuperare și reziliență (FRR).

Planul a fost aprobat prin Decretul-lege nr. 59 din 6 mai 2021, transformată, cu modificări, prin Legea nr. 101 din 1 iulie 2021, unde sunt identificate resursele și programele în care este împărțit. Complementaritatea Planul național complementar (PNC) față de *Planul Național de Recuperare și Reziliență (PNRR)* se manifestă la nivelul: planificare, cu o integrare a resurselor pentru intervențiile deja prevăzute în PNRR (așa-numitele programe și intervenții cofinanțate); de misiune sau componentă a misiunii, cu asigurarea unor investiții ulterioare (așa-numitele programe și intervenții ale Planului) care contribuie la realizarea obiectivelor.

Unele din instituțiile principale responsabile de procesul de planificare strategică în Italia sunt: **autoritățile administrației publice centrale** – care sunt organele centrale de specialitate ale statului reformat care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce le sunt încredințate, elaborează și promovează politicile publice la nivel național, intersectorial și sectorial. În vederea atingerii priorităților imediate și a obiectivelor de dezvoltare pe termen lung, autoritățile administrației publice centrale, și-au trasat ca obiectiv de activitate stabilite, elaborarea strategiilor sectoriale ce reies din directivele UE.

Ministerul Economiei și Finanțelor - *Planul de Performanță* este un document programatic cu un orizont de timp de trei ani, definit ca program de direcție politico-administrativă, în colaborare cu conducerea de vârf a ministerului și cu sprijinul organului independent de evaluare a performanței, în conformitate cu conținutul ciclului bugetar și ținând cont de liniile directoare conturate de Departamentul Administrației Publice. Strategia Ministerului Economiei și Finanțelor pentru perioada de trei ani 2022-2024 a fost lansată, în iulie 2021, pe baza indicațiilor metodologice furnizate. Prin urmare, acest plan de performanță are scopul, în cadrul priorităților politice evidențiate, să ofere informații cu privire la contribuția pe care Ministerul intenționează să o garanteze, ținând cont de proiect reformat preconizat de Planul Național de Recuperare și Reziliență, care vizează obținerea creșterii economice robustă, durabilă și incluzivă, inclusiv printr-o administrație publică mai eficientă și mai digitalizată.

Ministerul Afacerilor și Made in Italy - *Planul Integrat de Activități și Organizare a Administrației Publice* a fost introdus în articolul 6 din Decretul lege nr. 80/2021 și este un document unic de planificare și guvernare care vizează asigurarea calității și transparenței activității administrative, a serviciilor către cetățeni și întreprinderi, simplificarea proceselor. Planul Integrat de Activități și Organizare 2023-2025 include

Directiva generală pentru activitatea administrativă și obiectivele strategice ale Ministerului Afacerilor Made in Italy.

Ministerul Agriculturii, Suveranității Alimentare și Pădurilor - *Plan Strategic de Politică Agricolă Comună 2023-2027*, a fost aprobat în scopuri de sprijin al agricultorilor prin Fondul European de Garantare Agricolă și Fondul European Agricultură pentru Dezvoltare Rurală. La 31 decembrie 2021, Italia a prezentat Comisiei o propunere de plan strategic în cadrul politicii agricole comune în scopul sprijinirii Uniunii finanțat de Fondul European de Garantare Agricolă (FEAG) și Fondul European Agricultură pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) pentru perioada de la 1 ianuarie 2023 până la 31 decembrie 2027 („Plan strategic PAC 2023-2027”).

Ministerul Mediului și Securității Energetice - *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă; Plan integrat de activități și organizare 2023-2025*. Planul de Performanță este un document programatic pe trei ani, care urmează să fie adoptat în conformitate cu conținutul și ciclul planificării financiare și bugetare, care identifică orientările și obiectivele strategice și operaționale și definește, cu referire la obiectivele și resursele finale și intermediare, indicatorii de măsurare și evaluare a performanței administrației, precum și obiectivele atribuite personalului de conducere și indicatorii aferenți.

Ministerul Muncii și Politicilor Sociale - măsurile elaborate de Ministerul Muncii și Politicilor Sociale se încadrează în Misiunea 5 „Incluziune și Coeziune” a PNRR, și au ca obiectiv principal acela de a reforma sistemul de politici active de muncă și formare profesională în vederea introducerii și implementării nivelurilor esențiale de servicii și să promoveze angajabilitatea lucrătorilor în tranziție și a șomerilor, cu o atenție deosebită pentru așa-zii subiecți vulnerabili care sunt mai îndepărtați de piața muncii, precum și incluziunea socială a persoanelor aflate în condiții extrem de fragile.

Ministerul Educației și Meritului - *Planul de Performanță 2021/2023* a fost aprobat la data de 25.06.2021 și este un document programatic care cuprinde: obiectivele strategice și operaționale ale administrației cuprinse în Directiva generală de activitate administrativă și management emisă de ministru; obiectivele și indicatorii de măsurare și evaluare a performanței fiecărei structuri administrative și a performanței individuale, cuprinse în Directivele șefilor de departament și directorilor generali.

Ministerul Universității și Cercetării - *Planul Integrat de Activități și Organizare a Administrației Publice (PIAO) 2021/2023*, introdus în articolul 6 din decretul legii nr. 80 din 9 iunie 2021, este un document unic de planificare și guvernare, care vizează asigurarea calității și transparenței activității administrative, simplificând procesele. A fost aprobat prin decretul ministerial nr. 179 din 29 martie 2023.

Ministerul Sănătății - *Planul Operațional Sănătate* - Fondul de Dezvoltare și Coeziune a fost definit ca parte a procesului unitar de planificare strategică și operațională pentru perioada 2014-2020, în conformitate cu documentele de planificare de referință, inclusiv *Strategia Națională de Specializare Inteligentă (SNSI)*, *Programul Național de Cercetare (PNR)* și *Planul de implementare în sănătate al SNSI*. Planul a continuat apoi cu introducerea de noi elemente de referință strategice, de guvernare și procedurale referitoare la cadrul de reglementare al Planurilor de Dezvoltare și Coeziune, pentru armonizarea regulilor privind Fondul de Dezvoltare și Coeziune.

Ministerul Turismului - *Planul de Performanță 2022-2024* a fost aprobat prin De-

cretul Ministrului Turismului din 9 iunie 2022, și este un document de planificare strategică cu obiective clar definite care urmează să fie atinse către anul 2024.

La nivel local, activitatea de planificare și programare în autoritățile locale, întrucât este reglementată de legislația sectorială, are următoarele elemente distinctive: dă viață, din punct de vedere temporal și funcțional, unui proces decizional în formă de piramidă; este o activitate ciclică și circulară; se caracterizează prin a fi o activitate negociată între organele politice și birocratice.

Procesul decizional este piramidal prin aceea că fiecare document care vizează planificarea, programarea sau permiterea managementului operațional este, atât din punct de vedere funcțional, cât și temporal, o consecință logică a celui precedent și, în același timp, o condiție prealabilă pentru următorul. În plus, sistemul de planificare strategică prezent în autoritățile locale italiene dă naștere unei tehnici de „desambalare” a conținutului orientărilor politico-administrative în planuri, programe, obiective și linii de acțiune care tind să-și asume o specificitate progresivă atunci când sunt declinate din acte de programare generală (linii programatice guvernamentale și plan general de dezvoltare) până la cele mai particulare (raport provizoriu și programatic și plan de management executiv). [6]

În general, se poate spune că procesul de planificare strategică prezent în autoritățile locale italiene contribuie la difuzarea unei culturi a managementului activității administrative bazată pe determinarea obiectivelor și tensiunea consecventă către utilizarea corectă a resurselor și atingerea rezultatelor și utilizării bugetului economic ca instrument de control al managementului pentru unitățile organizatorice individuale și ca suport de management al procesului decizional. În acest sens, logica bugetului permite managerului fiecărui serviciu să monitorizeze evoluția activităților sale, tendința evolutivă generală și să exercite cele mai eficiente acțiuni corective.

Având în vedere atenția sporită acordată în ultimii ani implementării proceselor de management strategic prin consolidarea capacității de planificare și bugetare [11] colaborată cu obiectivele generale strategice, care au drept scop implementarea unui management pe criterii de performanță în administrația publică italiană prin stabilirea unui cadru instituțional operațional pentru stabilirea priorităților de politici și bugetare în cadrul Guvernului, două elemente se prefigurează ca esențiale: implementarea unor instrumente strategice pentru asigurarea trasabilității, continuității, predictibilității și sustenabilității și impactul pozitiv asupra angajamentelor de performanță prin implementarea cu succes a managementului riscurilor și instrumentelor de control intern, în conformitate cu cerințele cadrului internațional.

În concluzie, sistemul administrativ italian este în mare măsură corelat experiențelor deja cunoscute de ceva vreme în alte țări occidentale; elementul comun al diferitelor căi de reformă este reprezentat de necesitatea conectării planificării obiectivelor la programare și la documentele contabile, astfel încât să permită o corelație funcțională constantă între ceea ce intenționează să facă autoritățile publice și resursele disponibile.

Îmbunătățirea eficienței politicilor publice este un obiectiv cu atât mai important în contextul recesiunii economice, concurenței sporite atât la nivel internațional, cât și intern, precum și constrângerilor bugetare severe. Autoritățile administrației publice din Italia în aceste condiții și-au stabilit o viziune și au adoptat un demers strategic

atotcuprinzător. Existența unei viziuni strategice este impusă de diversitatea dimensiunilor abordate în politicile publice dezvoltate la nivelul administrației publice locale și centrale.

Luând în considerație faptul că Republica Moldova are nevoie, de o Strategie și de o Agendă de dezvoltare durabilă pe termen scurt și mediu, care va trebui să țină cont de impactul regional și de criza economică globală și care, dintr-o perspectivă imediată, să propună soluții viabile pentru menținerea economiei pe linia de plutire și a stabilității sociale, experiența Italiei ar putea servi ca exemplu de bune practici pentru implementarea demersului strategic național și obținerea de rezultate scontate.

BIBLIOGRAFIE

1. Anthony Barnes Atkinson, *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, PALGRAVE MACMILLAN, New York, 2005.
2. Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.
3. DENTE, N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in G. D'ALESSIO, F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, Torino, Giappichelli, 2009, 171 ss.
4. Giulio Napolitano, *PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA*, in *XXI secolo*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2009-2010.
5. *Italia.gov.it - motore dell'amministrazione digitale italiana*, su *italia.gov.it*.
6. K. GIUSEPPONI, I sistemi di programmazione e controllo come strumento di governo, in ID., *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2009, 287 ss.
7. Sabino Cassese, I caratteri originali della storia amministrativa italiana, in *Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni*, 1999, n. 1, pp. 7-15.
8. Sabino Cassese, La riforma della pubblica amministrazione italiana, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2000, n. 6, pp. 1007-1017.
9. Sabino Cassese, La statistica nell'amministrazione pubblica (Storia e problemi attuali), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, n. 2-3, pp. 545-567 e in *Esiste un governo in Italia?*, pp. 181-206 (v. n. 246).
10. Sabino Cassese, Las instituciones administrativas en la historia de la Italia unificada, in *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 1979, vol. II, pp. 221-233.
11. VILLA, La pianificazione, la programmazione e il budget, in L. FIORENTINO, R. PEREZ (a cura di), *Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici* (D.P.R. 27 febbraio 2003 n. 97), Milano, Giuffrè, 2005, 83 ss.

PARTICULARITĂȚILE PRESTĂRII SERVICIILOR SOCIALE ÎN RAIONUL CAHUL

THE PARTICULARS OF THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN THE CAHUL DISTRICT

*Ala GRECU,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

In this article, the peculiarities of the provision of social services in Cahul district were analyzed. The spectrum of social services provided by the General Directorate of Social Assistance was determined.

Keywords: *services, social services, provision of social services etc.*

În Republica Moldova prin Legea nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale, se stabilește cadrul general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale, cu determinarea sarcinilor și responsabilităților autorităților administrației publice centrale și locale, ale altor persoane juridice și fizice abilitate cu asigurarea și prestarea serviciilor sociale, precum și protecția drepturilor beneficiarilor de servicii sociale. Conform aceiași legi, serviciile sociale reprezintă ansamblul de măsuri și activități realizate pentru satisfacerea necesităților sociale ale persoanei sau familiei, în scop de depășire a unor situații de dificultate, precum și de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale.

Prestațiile sociale se acordă sub formă de compensații, alocații, indemnizații, de ajutor social, material și de altă natură. Ce ține de dreptul la servicii sociale, atunci este sunt stabilite în mod individual, în baza evaluării necesităților persoanei/familiei de aceste servicii.

Pentru a beneficia de serviciile sociale, oricare persoană care se consideră într-o stare de risc social sau oricare persoană/familie defavorizată, neglijată sau abuzată, trebuie să solicite în scris sau verbal unității de asistență socială din raza domiciliului său.

Conform Legii nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale pe teritoriul Republicii Moldova pot fi prestate următoarele tipuri de servicii sociale:

1. *Serviciile sociale primare* sânt serviciile care se acordă la nivel de comunitate tuturor beneficiarilor și au drept scop prevenirea sau limitarea unor situații de dificultate care pot cauza marginalizarea sau excluziunea socială.
2. *Serviciile sociale specializate* sânt serviciile care implică antrenarea specialiștilor și au drept scop menținerea, reabilitarea și dezvoltarea capacităților individuale pentru depășirea unei situații de dificultate în care se află beneficiarul sau familia acestuia.
3. *Serviciile sociale cu specializare înaltă* sânt serviciile prestate într-o instituție rezidențială sau într-o instituție specializată de plasament temporar, care impun un șir de intervenții complexe ce pot include orice combinație de servicii sociale speci-

alizate, acordate beneficiarilor cu dependență sporită și care necesită supraveghere continuă (24/24 ore).

Serviciile sociale cu specializare înaltă se acordă beneficiarului numai dacă acesta a fost referit, în urma unei evaluări complexe, de către structura teritorială de asistență socială de la locul de trai al beneficiarului.

În situații de urgență, doar în cazuri de pericol iminent pentru viața și sănătatea persoanei, serviciile sociale cu specializare înaltă pot fi acordate, prin derogarea de la prevederile legale, pe un termen de cel mult 30 de zile, perioadă de timp în care se efectuează evaluarea complexă și se întocmește planul individualizat de asistență, cu implicarea directă a reprezentanților structurii teritoriale de asistență socială de la locul de trai al beneficiarului.

Prestatori de servicii sociale pot fi persoane fizice sau persoane juridice publice ori private.

► Prestatori publici de servicii sociale sunt:

a) instituțiile de asistență socială create și gestionate de autoritățile administrației publice centrale;

b) autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea;

c) autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi.

► Prestatori privați de servicii sociale sânt:

a) asociațiile obștești, fundațiile, instituțiile private fără scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația – toate cu domeniul de activitate în sfera socială;

b) persoanele juridice și persoanele fizice – întreprinderi cu scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația.

c) întreprinderile sociale, inclusiv întreprinderile sociale de inserție.

Prestarea serviciilor sociale în raionul Cahul se realizează în conformitate cu Legea nr 123 din 18 iunie 2010 cu privire la Serviciile sociale, Hotărârii Guvernului nr. 314 din 23.05.2012 pentru aprobarea Regulamentului – cadru de organizare și funcționare a Serviciului social „Asistență personală”, în baza deciziei Consiliului Raional Cahul nr. 06/14-III din 27.09.2013 „Cu privire la instituirea Serviciului social de Asistență Personală” și a Legii privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu dezabilități severe, are dreptul, în baza evaluării de către comisia multidisciplinară, la un asistent personal.

Direcția Generală Asistență Socială și Protecție a Familiei Cahul, prestează următoarele servicii sociale:

- Asistență Socială Comunitară
- Asistență Personală
- Îngrijire la Domiciliu
- Protecția persoanelor în etate și cu dezabilități
- Prestații sociale
- Pachet unic alimentar
- Suport monetar
- Felcer-protezist.

La fel Direcția Protecția Copilului și Familiei Cahul, prestează următoarele servicii sociale:

- Complexul pentru tineri și copii aflați în dificultate „Împreună”
- Centrul Maternal
- Centrul de Asistență Socială de Zi pentru copii
- Case de copii de tip familie
- Asistența parentală profesionistă
- Tutela și Curatelă
- Protecția copiilor aflați în dificultate
- Sprijin adresat familiilor cu copii.

În municipiul Cahul se implementează mecanismului de colaborare intersectorială în domeniul medico-social în vederea prevenirii și reducerii ratei mortalității infantile și a copiilor cu vârsta până la 5 ani la domiciliu, conform HG nr. 1182 din 22.12.2010.

Mecanismul de colaborare intersectorială în domeniul medico-social are drept scop stabilirea și dezvoltarea unui parteneriat viabil și practic în domeniul medico-social, pentru prevenirea și reducerea ratei mortalității materne infantile și a copiilor cu vârsta de până la 5 ani la domiciliu. Acest mecanism prevede conlucrarea obligatorie a asistenților sociali comunitari, medicilor de familie, asistenților medicali.

Obiectivul acestui mecanism este îmbunătățirea calității vieții copilului și familiei, în special a familiilor social-vulnerabile, prin asigurarea accesului la servicii echitabile de înaltă calitate și aici mă refer atât la serviciile sociale, cât și cele serviciile medicale. Beneficiarii ai mecanismului dat sunt: familiile cu copii de vârsta de până la 5 ani în situație de risc, precum și femeile de vârstă reproductivă în situație de risc.

1. Total în evidență familii cu copii cu vârsta de până la 5 ani în situație de risc - 67 familii / 76 copii cu vârsta de 0-5 ani, 16 copii cu vârsta 0-12 luni;

2. Familii cu copii cu vârsta de până la 5 ani în situație de risc, luate în evidență pe parcursul perioadei de raportare - 46 familii / 50 copii cu vârsta de 0-5 ani, inclusiv 22 copii cu vârsta 0-12 luni;

Copii cu vârsta de până la 5 ani separați de părinți: 4 copii, dintre care plasați în familia extinsă – 1 copil; plasați la persoane terțe – 2 copii; plasați în servicii rezidențiale – 1 copil.

3. Familii cu copii cu vârsta de până la 5 ani în situație de risc, scoase din evidență pe parcursul perioadei de raportare - 69 familii / 100 copii cu vârsta 0-5 ani, inclusiv 32 copii cu vârsta 0-12 luni.

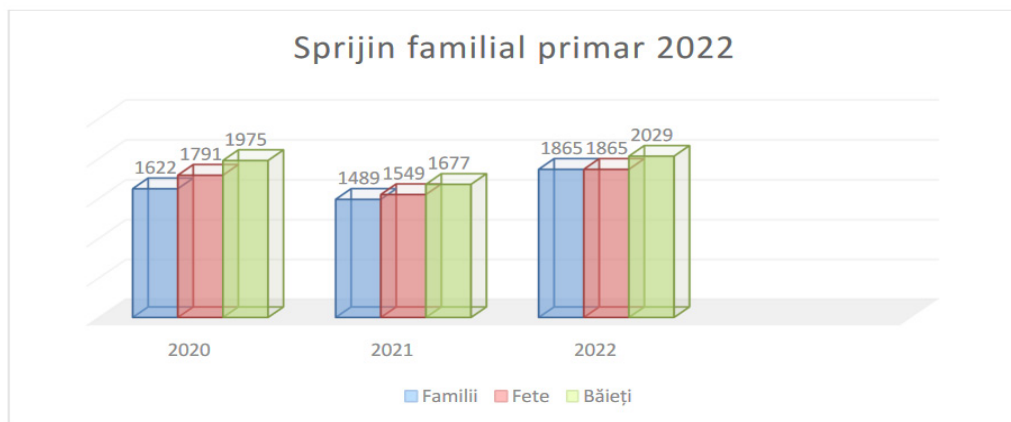
Motivele scoaterii din evidență a familiilor cu copii:

1. depășirea de către copil a vârstei de 5 ani - 22 familii / 27 copii cu vârsta 0-5 ani, inclusiv 15 copii cu vârsta 0-12 luni;

2. schimbarea locului de trai a familiei – 4 familii / 6 copii cu vârsta 0-5 ani;

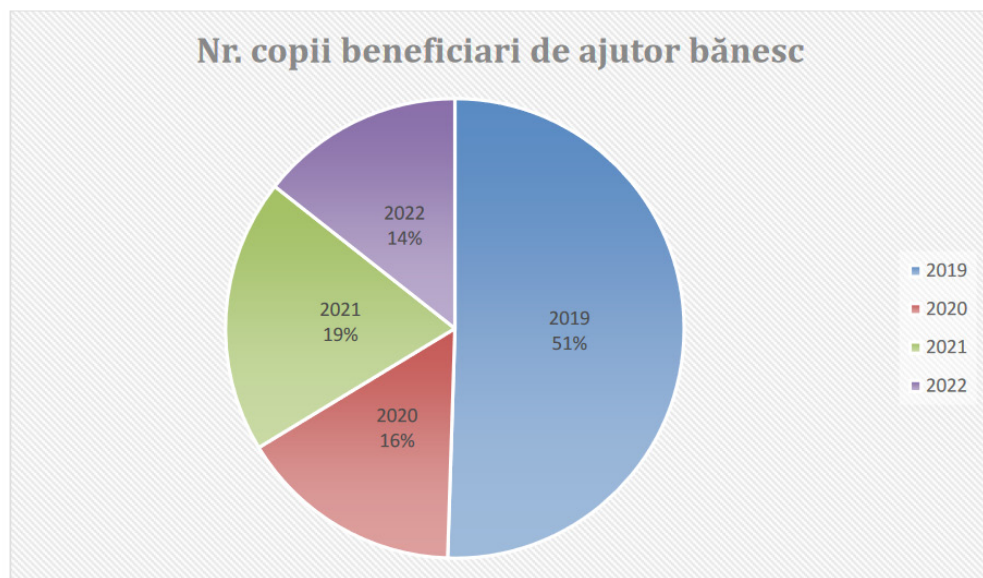
3. depășirea de către familie a situației de risc - 43 familii / 67 copii cu vârsta 0-5 ani, inclusiv 17 copii cu vârsta 0-12 luni.

Pe parcursul anului 2022, au beneficiat de sprijin familial primar 1871 familii cu 3894 copii, 1865 fete și 2029 băieți, dintre care 237 cu dezabilități.

Figura 1. Sprijin familial primar a.2022

Sprijinul familial secundar – ansamblu de activități care se realizează pentru protecția familiei și a copilului, în scopul prevenirii separării copilului de familie, precum și a pregătirii familiei pentru reintegrarea copilului.

Dacă problema familiei cu copii nu poate fi soluționată fără asistență financiară, asistentul social comunitar ca manager de caz solicită examinarea cazului managerului serviciului, în vederea oferirii ajutorului bănesc. La stabilirea ajutorului bănesc se iau în considerare necesitățile familiei, numărul de copii în familie.

Figura 2. Numărul de copii beneficiari de ajutor bănesc.

Pentru anul 2022 au fost aprobate și realizate venituri și cheltuieli în sumă totală de 38818,2 mii lei, pe parcursul anului au fost precizate venituri și cheltuieli în sumă de 49268,8 mii lei, venituri reale executate la situația de 31.12.2022 au constituit 44759,7 mii lei, ce constituie 90,8 %. În anul 2022 au fost executate cheltuieli în sumă totală de 43152,8 mii lei ce constituie 87,6 % față de cheltuielile precizate. Totodată, DGASPF Cahul, a avut venituri de la perceperea taxei de la cumpărarea valutei în sumă de 396,2

mii lei, au fost primite transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat în sumă de 4106,5 mii lei.

În *concluzie* se poate de menționat, că prestarea serviciilor sociale în raionul Cahul se realizează în concordanță cu Legea nr 123 din 18 iunie 2010 cu privire la Serviciile sociale, Hotărârii Guvernului nr. 314 din 23.05.2012 pentru aprobarea Regulamentului – cadru de organizare și funcționare a Serviciului social „Asistență personală”, în baza deciziei Consiliului Raional Cahul nr. 06/14-III din 27.09.2013 „Cu privire la instituirea Serviciului social de Asistență Personală” și a Legii privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu dezabilități severe. Spectrul de servicii prestate se realizează la fel conform Legea nr 123 din 18 iunie 2010 cu privire la Serviciile sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale// MO nr.155-158
2. Legea nr.280 din 29.11.2018 privind modificarea unor acte legislative// MO nr.6-12
3. Regulament de organizare și funcționare a Direcției asistenței sociale și a protecției a familiei a Consiliului Raional Cahul, aprobat prin decizia CR Cahul nr.05/05-IV din 22.12.2015
4. <https://cahul.md/wp-content/uploads/2023/02/Directia-general-a-asistenta-sociala-si-protectie-a-familiei.pdf>

ASPECTE TEORETICE PRIVIND SITUAȚIILE DE CRIZĂ

THEORETICAL ASPECTS REGARDING CRISIS SITUATIONS

*Natalia CATANOI,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

In recent decades, several crisis situations have been registered in the world that directly impact the entire society. The content of this article is oriented toward the identification of crises, some of the theoretical aspects regarding crises, and the need to modernize society in preventing or successfully overcoming these situations are addressed. The appearance of the crises requires multisectoral actions and the implementation of a set of indicative actions, this being modified, completed, and updated depending on the evolutions of the crises recorded in the intervention areas, the realization of the assumed commitments, and the identification of new policy interventions, able to contribute to overcoming the crises.

Keywords: *management, crisis, manager, systemic approach to the crisis.*

Ținând cont de provocările la nivel global care au marcat major întreaga societate și au scos în evidență multiple lacune, studiarea situațiilor de criză și a planului de acțiuni anti-criză este foarte actuală. Studiile întreprinse în gestionarea crizei pandemiei COVID-19 care a fost o provocare la nivel mondial ne-a demonstrat că ea a indus o stare de haos cu entropie informațională sporită și a profilat lacunele organizatorice social-statale [3].

Cercetarea are ca temei valorificarea reperelor teoretico-metodologice ale sinergeticii (categorii și principii) în evaluarea situațiilor de criză și canalizarea instrumentelor acesteia spre identificarea modalităților de menținere a echilibrului social în condiții de criză. Conținutul acestui articol este orientat spre studiarea aspectelor privind situațiile de criză, identificarea mecanismelor ce induc situațiile de criză și aplicarea unor măsuri urgente pentru lichidarea consecințelor acestora. Pentru a identifica un plan de acțiuni de răspuns la situațiile de criză este necesar de a înțelege ce este o criză și care sunt acțiunile exacte de a o depăși. În studiile recente referitor la situațiile de criză se consemnează faptul, că ele apar în mod neașteptat. Crizele pot fi privite ca o manifestare complexă, care rezultă din influența mai multor factori și au un impact major asupra tuturor sectoarelor financiare și al economiei reale, care se reflectă în scăderea creșterii economice, reducerea productivității, creșterea șomajului, etc. [3]. Crizele sunt niște provocări unde sunt vizibile punctele slabe ale umanității, sistemelor, instituțiilor. Criza COVID-19 a generat o mega criză: criză de structură (instituțională), criza sistemelor (medical-sanitar, financiar-economic, comunicațional - psihologic ș.a.), criza de cicluri, criza de încredere, de politizare a crizelor, etc.

Viața ne demonstrează foarte frecvent, că atunci când se declanșează o situație de

criză, individul inițial rămâne pentru o perioadă neputincios, inhibat (din cauza lipsei de experiență, a fobiei și stărilor de panică, a incapacității factorilor de decizie, etc.) pentru a se încadra în procesul de lichidare a consecințelor lor.

Teoria ne arată că crizele pot fi rezolvate și că o șansă mai mare de reușită au acele instituții care se pregătesc din timp pentru astfel de situații. Este necesar de elaborat, implementat și monitorizat un plan de acțiuni de răspuns la criză [7].

O amplă cunoaștere și o percepere adecvată a studierii termenului de criză ne-a facilitat-o autorii de specialitate, care ani la rând au studiat și au pus într-o lumină nouă conceptul de «criză». În primul rând, trebuie evidențiate originile și dezvoltarea noțiunii de criză. Încă din Grecia Antică, autorii au descoperit mai multe accepțiuni ale termenului denumit «Krisis». În accepțiunea juridică criza «exprimă ideea unei judecăți, a unei decizii care nu rezultă în mod mecanic din probe». În ceea ce privește accepțiunea hipocratică medicală, termenul „denotă o schimbare bruscă a stării unui bolnav, schimbare repetată în timp și în spațiu»[8].

Analizând perioada care a urmat în economia politică a secolului al XIX-lea, cuvântul criză intrase într-o paradigmă evoluționistă comună, punând în valoare aspectul ciclic al fenomenelor economice.

În secolul XX-lea, noțiunea de criză a fost folosită în analizele marilor transformări culturale, cum ar fi «criza valorilor», «criza civilizației», «criza spirituală», etc.

În lucrările teoretice crizele sunt considerate fenomene complexe care pot afecta fie întregul ansamblu social, fie anumite sectoare ale acestuia (viața economică, sistemul politic, relațiile internaționale, sistemele financiar-bancare, structura socială, instituțiile de învățământ și cultură, etc). În consecință, ele au provocat interesul economiștilor, sociologilor, antropologilor, psihologilor, istoricilor și, implicit, al teoreticienilor sau practicienilor din relațiile publice.

În lucrările publicate de autorul Simon A. Booth, cercetările crizei se pot grupa în trei categorii: perspectiva psihologică (interesată de studierea cazurilor clinice), perspectiva economico-politică (preocupată de identificarea caracteristicilor structurale ale crizelor și de definirea unor tehnici de gestiune a acestora) și perspectiva sociologică (dominată de cercetările consacrate reacțiilor colective în situații de dezastru). Din publicațiile specialiștilor în economie, criza este sinonim cu o întrerupere a ritmului de creștere economică, fie în raport cu creșterea anterioară, fie în raport cu creșterea estimată [9].

În cercetările, dezbaterile și practicile recente situațiile de criză sau de pre-criză sunt definite ca fenomene de întrerupere a funcționării normale a unei organizații și ca momente de blocare sau de proastă organizare a schimbului de informații dintre organizație și publicul ei, intern sau extern. Crizele apar, în consecință, ca fenomene care pot aduce daune unei organizații, atât în planul pierderilor materiale, cât și în acela al prestigiului social, prin diminuarea imaginii (reputației) publice. Programele de răspuns la criză, trebuie gândite și aplicate de departamentele de relații publice, trebuie să se bazeze pe diferite strategii de comunicare, în măsură să influențeze publicul și să schimbe modul în care acesta interpretează acea criză.

Alex Mucchielli în lucrările sale descrie criza ca un moment dificil care duce la întreruperea activităților normale ale unei organizații și pierderea punctelor ei de reper.

Pentru Patrick D'Humieres «o criză poate fi definită ca o anumită situație neașteptată,

care pune în discuție responsabilitatea întreprinderii în fața marelui public și care amenință capacitatea ei de a-și continua în mod normal activitatea» [10]. Din perspectiva acestor autori, criza apare ca o ruptură, ca o situație nedorită, care întrerupe funcționarea obișnuită a unei organizații și care afectează imaginea ei la nivelul publicului. De aceea, este necesar să existe o strategie globală de întâmpinare a crizei (managementul crizei), un grup de specialiști bine antrenați (celula de criză) și o politică de comunicare adecvată (comunicarea de criză).

Situațiile de criză așa cum au fost descrise pe parcursul anilor, apar neașteptat și pot provoca daune într-un timp atât de scurt, încât pare ireal să se întâmple aceasta. Pandemia COVID-19 a generat schimbarea comportamentului, au intrat în joc atitudini diferite: sirena panicii versus sirena calmului, solidaritate versus ură.

Pandemia COVID-19 a generat o criză la nivel mondial care a necesitat acțiuni rapide și soluții inedite din partea tuturor statelor. În mod urgent la nivel mondial trebuiau aprobate planuri măsurilor de protecție, de prevenire a riscurilor de infecție cu COVID-19 și strategii clare de depășire a unui colaps medical, economic, psihologic, etc. Pe fundalul unei realități dificile, când carantina și izolarea fac diferența, când medicii erau puși în situația să aleagă cui să acorde primordial ajutorul de urgență, cauza fiind numărul foarte mare de pacienți, iar posibilitățile la acel moment erau limitate, s-au înmulțit paradoxurile cotidianului legat de criză. Crizele ne motivează să fim competitivi, să ne dezvoltăm personal și profesional. Ca exemplu criza pandemică COVID-19 a fost o provocare care nu a îngenucheat umanitatea, ci a propulsat-o cu câțiva pași înainte, a motivat-o să întreprindă un mare salt în evoluția progresului tehnico – științific al omenirii [3].

Scenariile secolului al XXI-lea în care catastrofele, bio-terorismul, războaiele continuă și generează noi provocări care reprezintă o poartă spre știință. Pericolele ca insecuritatea datelor, manipularea informației sau știrile false pot fi catalogate drept crize generale, manifestate prin suprapunerea a cel puțin cinci crize care se autoalimentează: criza economică, criza instituțională, criza bugetară, criza bancară și criza socială [4]. Aceste crize se autoalimentează reciproc, fapt ce duce la agravarea accelerată a situației economice. Orice criză economică se transformă rapid în criză socială (creșterea prețurilor de consum crește rapid riscul de sărăcie), iar pentru a o depăși este necesar de inclus seturi de măsuri pentru atenuarea crizelor identificate și trebuie de specificat în detalii fiecare măsură într-un anumit cadru de timp pentru realizare. Totodată, trebuie să fie clar că Planul anticriză este doar o foaie de parcurs pentru a crea o platformă credibilă și a reveni la o normalitate [6].

Crizele oferă și oportunități. Din aceste considerente, poate, măsuri mult mai hotărâte și radicale s-ar cere la această etapă: reforme temeinice. Dar asta depinde de echipa care lucrează: cât poate să-și asume această echipă și dacă resursele umane disponibile ar putea face față provocărilor [1].

CONCLUZII

În baza cercetărilor efectuate asupra studierii crizelor și evoluțiile socio-economice înregistrate în ultimii ani în prezenta lucrare dau o conotație importantă acestui articol.

Apariția crizelor impune acțiuni multisectoriale și implementarea unui set de acțiuni orientative, acesta fiind modificat, completat și actualizat în dependență de evoluțiile crizelor înregistrate în ariile de intervenție, realizarea angajamentelor asumate și identificarea unor noi intervenții de politici, capabile să contribuie la depășirea crizelor.

Pentru a asigura monitorizarea și evaluarea corespunzătoare a acestor acțiuni anti-criză trebuie dezvoltat un instrument de monitorizare și evaluare care să fie plasat pe pagina web a instituțiilor fiind asigurată transparența și accesul publicului larg la informația privind implementarea acțiunilor planificate, modificarea și completarea setului de acțiuni anticriză, dificultățile și riscurile de implementare.

BIBLIOGRAFIA

1. Cotelea A., Prisăcaru V. *Epidemiologia în situații excepționale*. Chișinău, 2009, 216 p.
2. Jude Larkin, Michael Regester, *Managementul crizelor și al situațiilor de risc*, Comunicare.ro, 2003, București, Cuvânt înainte de Ion Chiciudean, p. 139
3. Raport privind măsurile de răspuns la infecția COVID-19 (în perioada ianuarie – mai 2020), MSMPS, Chișinău, 2020. p.3-6.
4. Văduva Gh., Dinu M. Ș. *Crizele politico-militare ale începutului de mileniu*, Editura Universității Naționale de Apărare București, 2005, 45 p.
5. Declarația cu privire la criza provocată de pandemia COVID19 și modul în care noi, ca națiune, putem răspunde colectiv acestei pandemii. International Labour Organization. Martie 2020. 8 p
6. Ulmer R., Matthew W., Timothy S., Sellnow L. *Post-crisis communication and renewal: Expanding the parameters of post-crisis discourse*. Public Relations Review. Volume 33, Issue 2, June 2007, Pages 130-134.
7. Bulat V., Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p.152-157.
8. Vraști, R. (2006): Intervenția în criză, o alternativă la psihiatria instituțională, *Revista Română de Psihiatrie*, vol.8, Nr.3-4, pp.110-120
9. Attali, J., *L'ordre par le Bruit: le Concept de Crise en Théorie Économique*, în *Communication*, nr. 25, 1976.
10. Barton, L., 1993, *Crisis in Organisation: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, Concinnatti, South Western Publ.

PRACTICI DIGITALE EUROPENE DE ÎNCASARE A TAXELOR ȘI IMPOZITELOR

EUROPEAN DIGITAL TOLL COLLECTION PRACTICES AND TAXES

*Mirela Camelia MIHALCEA,
doctorandă USM,
șef serviciu colectare taxe și impozite,
primăria Năvodari, jud, Constanța, România*

SUMMARY

In the present essay, I researched the importance and necessity of using information technology in everyday life because new technologies have the power to change paradigms and behaviors. It simplifies our life - digital interactions simplify the relationship between citizens - administration, administration - economy. It optimizes our processes, which means cost and time reductions. It increases the transparency of the decision-making process and of spending public money.

As a conclusion, the governmental and local authorities in România must adapt to the technological reality, gain experience, improving the financial, material and personnel means to the current tasks, obtaining a public administration: evolutionary, open, flexible, responsible, transparent, goal-oriented, objective, integrated with the databases of other public institutions.

Keywords: *digitalisation, information, institutions, population, speed, quality, efficiency, technology, services, online platforms, internet, software*

În condițiile dezvoltării sistemelor avansate de comunicație prin utilizarea tehnologiei informatice acestea ocupă un loc deosebit în funcționarea instituțiilor publice. O problemă a funcționării instituțiilor publice este promptitudinea și calitatea serviciilor prestate iar tehnologiile deservește acestor două componente. Un instrument de implementare a tehnologiilor informatice în sistemul administrativ presupune digitalizarea acestora.

Serviciile publice inteligente, cunoscute și sub denumirea de servicii publice digitale, se referă la utilizarea tehnologiei pentru a furniza servicii cetățenilor la nivel local, regional și național. Ele oferă numeroase oportunități atât cetățenilor, cât și întreprinderilor cetățenii pot deschide conturi pe platformele instituțiilor naționale și locale, pot depune declarațiile fiscale printr-un simplu clic, pot achita taxele și impozitele fără efort, fără a se deplasa la instituțiile respective.

Digitalizarea este o regândire și o eficientizare a tuturor proceselor și dă beneficii enorme pentru fiecare: atât pentru stat prin instituțiile sale cât și pentru cetățeni, fie ei persoane fizice sau juridice private.

Nevoia și accesul la noile tehnologii și la instrumentele digitale a apărut odată cu

dezvoltarea fulminantă a tehnologiilor, din necesitatea consumatorului de a le utiliza, de a economisi spațiu, resurse și timp.

Odată cu apariția pandemiei și a crizei sanitare, a efectelor acestora în viața cotidiană a oamenilor, au apărut schimbări majore în comportamentul oamenilor, în modul de a comunica și de a rezolva problemele cotidiene. Atunci când gradul de libertate de mișcare al oamenilor a fost îngrădit și activitatea acestora a trebuit mutată în mediul online, necesitatea de a utiliza tehnologia existentă, de a utiliza mediul online, a devenit realitate și oamenii au fost nevoiți să se conformeze.

Nevoia și accesul la noile tehnologii și la instrumentele digitale au luat amploare odată cu contextul pandemic și criza sanitară care a mutat atât activitatea angajaților, dar și a elevilor sau studenților, împreună cu profesorii lor, în mediul online.

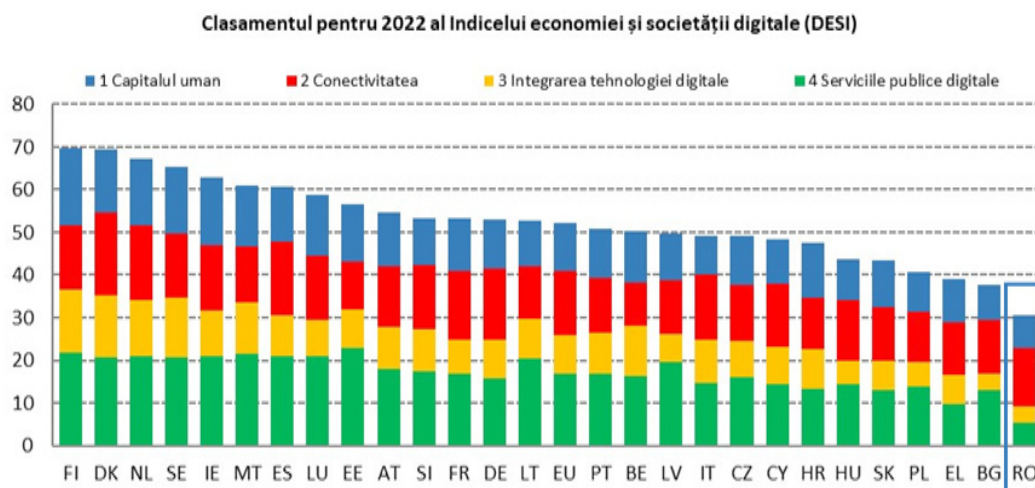
În concluzie, chiar dacă, pentru companii și pentru noi toți, transformarea digitală implică costuri, eforturi și riscuri, ea reprezintă un pas crucial pentru a ține pasul cu evoluția tehnologică, la nivel global și pentru a rămâne competitivi.

Transformarea digitală are un impact pozitiv asupra economiilor din întreaga lume, o viziune către viitor, oferind astfel noi oportunități organizațiilor din sectorul privat, dar mai ales din cel public.

Accesul la oportunitățile oferite de lumea digitală ar trebui să fie egal pentru toți pentru a le putea utiliza în aceeași măsură și pentru a ne bucura în mod egal de beneficiile acestui salt tehnologic spectaculos.

Comisia Europeană monitorizează progresul statelor membre în domeniul digital și publică anual Indicele economiei și societății digitale (DESI), rapoarte ce datează din 2014. În fiecare an, rapoartele includ o analiză la nivelul UE în domeniile cheie ale politicii digitale, se conturează profiluri de țară care ajută statele membre să identifice domeniile prioritare de acțiune.

Figura 1. Clasament indice DESI 2022^[1]



Sursă: Raportul DESI 2022

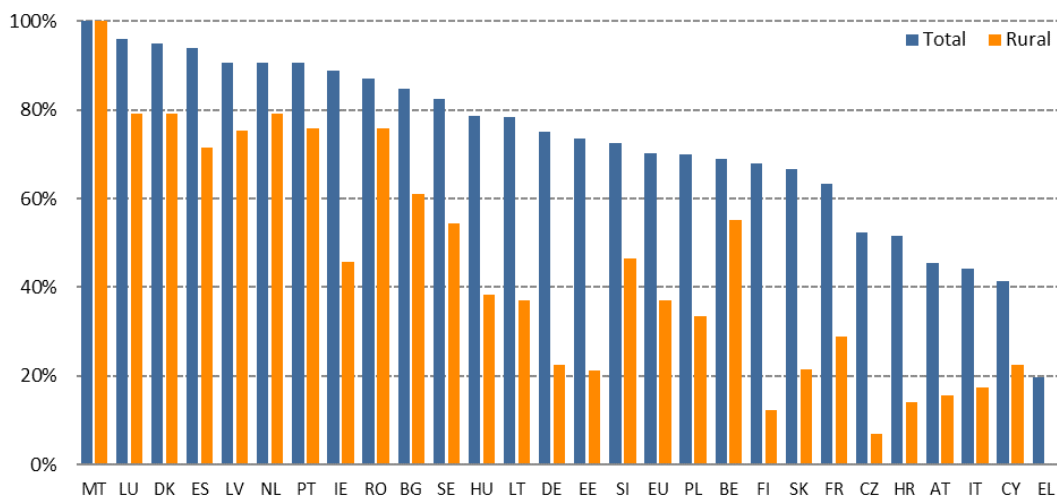
¹ Digital Economy and Society Index (DESI) 2022, Comisia Europeană, 28.07.2022, [online] [citat 06.01.2023]
Disponibil: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>,
Profil de țară DESI (EN) , pag.3

Așa cum se poate observa România este pe ultimul loc în acest clasament, atât din punct de vedere al capitalului uman care utilizează internetul cât și din punct de vedere al oferirii către cetățeni de servicii publice digitale. România se situează pe locul 27 din cele 27 de state membre ale UE în ediția din 2022 a Indicelui economiei și societății digitale (DESI). Important de remarcat este creșterea sa anuală relativă care este inferioară celei a țărilor similare, ceea ce indică lipsa de convergență cu restul statelor membre.

Taxele pe proprietate din România generează venituri de circa trei ori mai mici decât media economiilor OCDE (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) și aproape la jumătate față de media UE, reiese dintr-o analiză a Fondului Monetar Internațional (FMI) pe acest subiect. La nivelul anului 2021, taxele pe proprietate colectate de autoritățile locale din România au generat venituri de 0,6% din PIB, media economiilor OCDE fiind de 1,8% din PIB.^[2]

Consider că, pe de o parte, acesta este un efect al faptului că, gradul de digitalizare a statului român se afla la 21% încă din 2020^[3] dar și a discrepantei existente privind conectarea la mijloacele moderne de comunicare dintre mediul urban și mediul rural. În România, puțin peste 40% din gospodăriile din zonele rurale nu sunt încă deservite de rețele de foarte mare capacitate (VHCN) iar la nivelul Europei acest procent este puțin peste 60 %, ceea ce reprezintă mai mult decât dublul proporției din zonele urbane.^[4] Astfel, pentru o mare parte a populației din mediul rural cuvântul “digitalizare” rămâne doar o speranță de viitor.

Figura 2. Acoperirea rețelor fixe de foarte mare capacitate (% din gospodăriile), jumătatea anului 2021.



Sursă: Raportul DESI 2022

Motivul care stă la baza persistenței decalajului în materie de conectivitate rural-urban este binecunoscutul efect combinat, pentru întreprinderile private de telecomunicații,

² <https://cursdeguvernare.ro/analiza-taxe-pe-prorietate-din-romania-fata-de-media-ue-solutii-pentru-reducerea-dependentei-administratiei-locale-de-centru.html>

³ <https://www.adr.gov.ro/wp-content/uploads/2022/08/Raportul-Digitalizarii-Q2-2022.pdf>, pag. 18

⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/ro/news/analysing-desi-2022-deployment-rural-very-high-capacity-networks-must-accelerate>

al unor baze de clienți mai mici și al costurilor de instalare mai ridicate în zonele mai slab populate, îndepărtate și/sau dezafectate. Disfuncționalitatea pieței rezultată face ca încomunitățile din aceste zone să fie insuficient deservite și să depindă de abordări alternative – fie ele proprii sau de stat – iar provocările legate de implementarea infrastructurii de rețea persistă.

Capitolul despre România al Indicelui DESI scoate în evidență următoarele probleme:

- Performanțele țării în ceea ce privește integrarea tehnologiilor digitale și a serviciilor publice digitale sunt sub nivelul celorlalte state membre ale UE.
- Nivelul scăzut de digitalizare și progresele prea lente împiedică economia României să profite pe deplin de oportunitățile oferite de tehnologiile digitale. Această situație este agravată și mai mult de nivelul foarte scăzut al serviciilor publice digitale, atât pentru cetățeni, cât și pentru instituțiile publice.

Prin digitalizare, atât cetățenii cât și funcționarii publici au multiple avantaje: procesele instituționale sunt automatizate obținând astfel o rapiditate în soluționarea problemelor cetățenilor prin scutirea funcționarului de sarcini repetitive și scriptice.

Pe de altă parte, atât autoritățile centrale cât și cele locale, prin digitalizarea serviciilor vor crește nivelul încasarilor la bugetul de stat sau local și în același timp vor face economii considerabile de resurse umane dar și materiale.

Cristian Cucu, membru al Cio Council România afirma că a identificat câteva studii de impact privind digitalizarea sistemului de colectare a taxelor din alte state europene. Estonia, de exemplu, de când a făcut digitalizarea fiscalului raportează din 2016 în fiecare an o creștere suplimentară de venituri la buget echivalentă cu 2% din PIB datorate unilateral digitalizării.^[5]

Același efect l-ar putea avea digitalizarea instituțiilor publice locale și unirea bazelor de date dintre instituții. Bazele de date incomplete ale instituțiilor publice din România sunt o problemă majoră în prezent. Bazele de date din instituțiile publice locale, din instituțiile centrale privind proprietățile imobile și mobile ale cetățenilor și chiar al întreprinderilor din România sunt incomplete, neuniformizate informatic și procedural, fapt care conduce la o diminuare a masei impozabile la nivel local în toate localitățile din țară. Prin interconectarea bazelor de date la nivel instituțional și național s-ar crea un sistem informatic integrat, o bază de date comună, mult mai aprofundată, adaptată realității. Un astfel de sistem va spori considerabil viteza de cautare a informației relevante în bazele de date deja existente și pe de altă parte o actualizare a acestora. Astfel, masa impozabilă reală s-ar apropia de realitate. Se estimează că un procent de 30% din masa impozabilă existentă se sustrage impozitării în prezent.

Pe de altă parte, oferirea de sisteme de plată alternative crește nivelul încasarilor la nivelul bugetelor locale. Prin Ghiseul.ro care este platforma oficială de plăți online a statului român sau prin platforme ale unor Primării care au dezvoltat propriile aplicații pentru achitarea mai rapidă a impozitelor locale crește considerabil gradul de colectare al taxelor și impozitelor locale.

Observăm că România se afla pe ultimul loc în clasamentul DESI 2022 ca urmare a slabei digitalizări. Cu toate acestea consider oportun să privim un pic și la alte țări aflate în

⁵ <https://www.contributors.ro/digitalizarea-in-institutiile-publice-vom-reusi-cu-pnrr-ce-am-ratat-in-ultimii-cincisprezece-ani-interviu/>

clasamentul DESI 2022, și as lua în considerare Germania. În aceasta țară, temeiul juridic pentru impunerea în prezent a impozitului pe proprietăți imobiliare este Legea privind reforma impozitului pe proprietăți imobiliare din 7 august 1973. Funcție de zonă, rata impozitului are variații mari datorită anilor diferiți în care s-au stabilit valorile de referință: proprietățile imobiliare din fosta zonă federală au la baza valori evaluate stabilite în temeiul Legii de evaluare în conformitate cu valorile din 1964 iar proprietățile imobiliare din noile landuri, au la baza valoarea evaluată în conformitate cu valorile din 1935 iar modul de calcul al impozitelor și taxelor locale țin cont doar de dimensiunea proprietății, și nu de locația acesteia, vechimea acesteia, etc. Un astfel de sistem este perimat și iremediabil depășit.

În 2018, Curtea Constituțională Federală a decis că sistemul actual utilizat pentru evaluarea cotelor impozitului pe proprietate tratează proprietăți similare în mod diferit și, prin urmare, încalcă principiul egalității de tratament consacrat în Legea fundamentală. Prin urmare, instanța a cerut reformarea taxei.

Însă, pentru a face aceste calcule, oficiile fiscale au nevoie de informații destul de actualizate despre proprietățile din toată Germania. Astfel, Între 1 iulie și 31 octombrie 2022, toți proprietarii de proprietăți din Germania au fost, prin urmare, obligați să depună o declarație fiscală pentru proprietățile și terenurile lor din Germania. Având în vedere cuantumul informațiilor necesare, termenul final de depunere a declarațiilor privind proprietățile a fost decalat până la data de 01.01.2023. În general, proprietarii trebuie să furnizeze informații despre proprietățile lor: locație, suprafața proprietății în metri patrati, valoarea terenului, tipul clădirii, suprafața de locuit/utilă, anul de construcție, anexe, etc.

Prin urmare, nici Germania, cu un loc confortabil în clasamentul DESI2022, nu are unite bazele de date ale instituțiilor sale, nu deține informațiile necesare stabilirii masei impozabile cât mai aproape de realitate și tot informațiile primite de la cetățeni sunt baza impozitarii.

Ca o concluzie, chiar dacă se fac eforturi în digitalizarea în vederea colectării taxelor și impozitelor prin asigurarea cât mai multor variante ușoare și rapide prin care contribuabilul să își exercite obligațiile, lipsa informației de bază – masa impozabilă duce la pierderi uriașe, anual, pentru bugetele locale.

Din punctul meu de vedere, eforturile de bază pe care trebuie să le întreprindă orice stat este colaborarea digitală la nivel de instituții pentru a stabili cu exactitate realitatea din teren și ulterior sporirea proceselor de digitalizare în ceea ce privește modalitatea de încasare a taxelor și impozitelor locale.

Un exemplu pozitiv îl reprezintă Franța. Cetățenii din Franța nu sunt obligați să își declare averile. Autoritățile sunt cele ce urmăresc circuitul bunurilor pentru impozitare. Verificarea proprietarului de către stat se poate face la notariat, acolo unde figurează toate tranzacțiile de vânzare – cumpărare, donații, etc. Și cu toate acestea, Franța în clasamentul DESI 2022 este doar cu un loc înaintea Germaniei.

Un exemplu concludent privind practicile de colectare a taxelor și impozitelor locale în România este creșterea colectării taxelor și impozitelor locale într-un oraș de circa 40.000 de locuitori din România, județul Constanța, Năvodari, situat pe malul Marii Negre. Particularitatea acestui oraș este faptul că este un oraș turistic unde, există foarte multe apartamente de vacanță achiziționate, în special, de oameni din diferite colțuri ale

României și din diaspora dar și de cetățeni straini. În ultimii 5 ani a avut loc o creștere fulminantă a construcțiilor în această zonă. Această particularitate sporește necesitatea introducerii sistemelor digitale în ce privește declararea imobilelor și implicit în stabilirea masei impozabile dar și a diversificării metodelor de plata online.

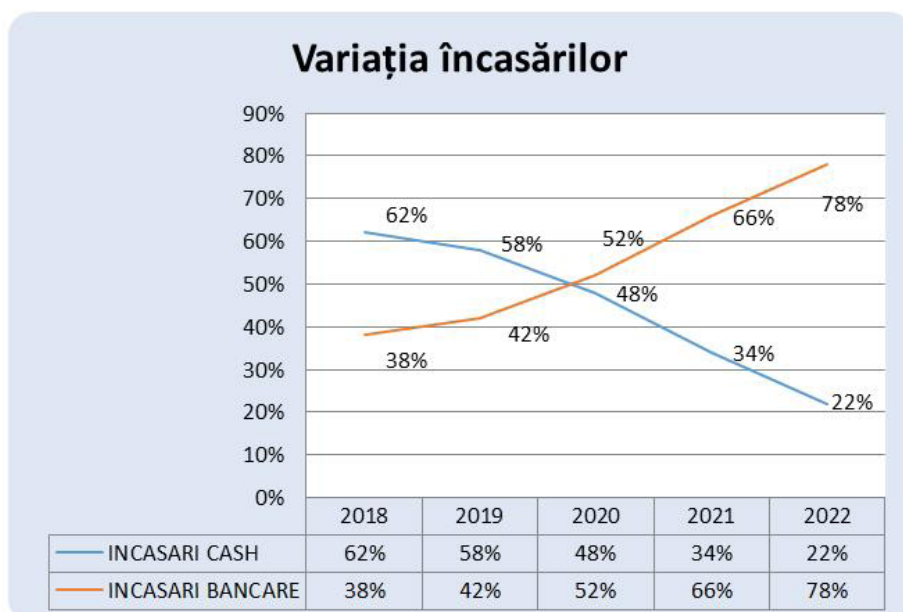
Cu toate acestea s-au făcut pași marunți în ceea ce privește digitalizarea sistemului de colectare bugetară locală. În anul 2019 a fost implementată o platformă digitală de declarare a proprietăților și de colectare online a impozitelor. Această platformă nu este conectată la un sistem național de colectare a creanțelor bugetare prietenos și cunoscut de români dar cu toate acestea a condus atât la o creștere a gradului de colectare cât și a încasărilor online.

Ca urmare a introducerii platformei informatice E-TAX în anul 2019 încasările prin sistemul bancar au crescut inițial cu 4% iar în 2020 prin utilizarea acestui sistem încasările prin sistemul bancar au crescut cu încă 10%. Acest trend ascendant s-a menținut și în 2021 iar în 2022 ponderea încasărilor online a crescut la 78%. Acest procent ar putea fi mult îmbunătățit dacă cei ce dețin proprietăți imobiliare în zona ar fi informați de existența acestei platforme și de beneficiile acesteia.

Totodată, având în vedere faptul că numărul persoanelor care dețin bunuri imobile pe raza orașului Năvodari și care nu sunt locuitori permanenți ai orașului, majoritatea locuințelor fiind locuințe de vacanță, a crescut foarte mult, ca urmare a dezvoltării imobiliare din Mamaia Nord (parte a orașului Năvodari) în ultimii cinci ani nu se poate face o analiza corectă în ceea ce privește gradul de colectare. Acesta poate fi influențată de faptul că impozitele și taxele aferente imobilelor din Mamaia Nord sunt net superioare imobilelor din orașul Năvodari și este firesc și normal ca nivelul taxelor și impozitelor colectate să fie considerabil mai mare așa cum se și întâmplă în realitate.

O analiză a influenței apariției sistemului informatic e-tax în ceea ce privește modul de colectare a veniturilor este redat în graficul de mai jos:

Figura 3. Variația procentuală a încasărilor în perioada 2018-2022



Dupa cum se poate observa, un pas mic în ceea ce privește informatizarea sistemelor de colectare a taxelor și impozitelor locale are rezultate bune iar digitalizarea în totalitate a sistemului de impozite și taxe ale acestui mic oraș ar crește considerabil gradul de încasare atât prin stabilirea cât mai exactă a masei impozabile cât și a creșterii volumului platilor.

O interconectare a bazei de date proprii cu bazele de date ale celorlalte instituții, care sunt asemenea bazei de date a orașului Năvodari, incomplete, ar conduce la o actualizare și la o acuratețe a informațiilor privind stabilirea masei impozabile dar și la eficientizarea procedurilor de executare silită în cazul contribuabililor rău platnici.

Până în prezent orașul Năvodari, ca și majoritatea orașelor din România, are protocoale de colaborare în acest sens (nu de interconectare) cu Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară și cu Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor. Exista numeroase cazuri în care în baza de date a orașului Năvodari exista imobile înregistrate ca fiind proprietatea unor cetățeni iar în baza Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară să figureze alți proprietari. Toate aceste cazuri se datorează neactualizării bazelor de date (ca urmare a nedeclarării noilor proprietari sau a înlocuirii sistemelor informatice la diverse instituții iar preluarea bazelor de date vechi sa se faca eronat, eroare umana, etc) iar prin interconectarea acestora aceste deficiențe și neconcordanțe ar iesi la iveală și ar fi corectate punctual.

Ca și concluzie, autoritățile guvernamentale și locale din România, dar și din celelalte tari europene, trebuie să se adapteze realității tehnologice, să dobândească experiență, îmbunătățind mijloacele financiare, materiale și de personal la sarcinile actuale, obținând o administrație publică: evolutivă, deschisă, flexibilă, responsabilă, transparentă, orientată spre finalitate, obiectivă, integrată cu bazele de date ale celorlalte instituții publice.

BIBLIOGRAFIE

1. <https://www.adr.gov.ro/wp-content/uploads/2022/08/Raportul-Digitalizarii-Q2-2022.pdf>, pag. 18
2. <https://www.contributors.ro/digitalizarea-in-institutiile-publice-vom-reusi-cu-pnrr-ce-am-ratat-in-u>
3. <https://cursdeguvernare.ro/analiza-taxele-pe-proprietate-din-romania-fata-de-media-ue-solutii-pentru-reducerea-dependentei-administratiei-locale-de-centru.html>ltimii-cincisprezece-ani-interviu/
3. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>, Profil de țară DESI (EN) , Digital Economy and Society Index (DESI) 2022, Comisia Europeană -pag.3
4. https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetails.html?id=135/1672527600
5. <https://grundsteuer.de/bescheide/grundsteuerwertbescheid/rohertrag-nettokalt-miete>
6. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/ro/news/analysing-desi-2022-deployment-rural-very-high-capacity-networks-must-accelerate>
7. <https://neotax.eu/ro/blog/ro/impozite-in-germania-tot-ce-trebuie-sa-stiti-despre-ele>
8. <https://ziarulromanesc.de/viata-in-germania/impozitul-proprietate-germania-reforma-2022-grundsteuer/>

PROVOCĂRI ȘI OPORTUNITĂȚI ÎN MANAGEMENTUL SERVICIULUI VAMAL

CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN CUSTOMS SERVICE MANAGEMENT

*Elena BĂDĂRĂU,
dr.conf.univ.,
USM*

*Elena SADOVICI,
magistru în științe economice*

SUMMARY

Today, the discussion regarding the trend of the Republic of Moldova towards the community space and the process that entails the procedure of association, pre-accession and, finally, integration of our country within the European Union, is becoming more and more current. Starting from this idea and its degree of research, the purpose of the article consists in deepening the concept of management in the sphere of customs activity and aims at the Moldovan customs system, aiming to analyze its way of organization, its structure, challenges and the economic ideology that it materializes.

Keywords: Customs Service, management, Customs Code, customs clearance, customs system, customs regime, customs border, customs tax, etc.

Introducere: Administrațiile serviciilor vamale din întreaga lume se concentrează din ce în ce mai mult pe furnizarea de servicii vamale calitative, iar importanța participării comunității economice externe în activitățile sale de asigurare a respectării cerințelor naționale pentru a spori eficiența și respectarea strictă a reglementărilor vamale este resimțită. Prin urmare, în ultimele decenii, multe dintre administrațiile vamale naționale au stabilit un obiectiv de a schimba clasic modelul unilateral de administrare, și de a crea un parteneriat reciproc avantajos cu comunitatea economică externă pentru a extinde capacitatea de informare și extinderea relațiilor și obiceiurilor de afaceri.

Dinamica reformelor demarate în sistemul public al Republicii Moldova a determinat și noi principii de management. Astfel, reorganizarea Serviciului Vamal a avut ca obiectiv dezvoltarea structurii instituționale capabile să asigure o administrare vamală eficientă la nivel strategic și operațional, crearea unui cadru rațional de organizare a autorității vamale, cu un coraport între funcțiile de conducere și de execuție optim, precum și delimitarea clară a responsabilităților pentru fiecare subdiviziune de la nivel central și regional.

În cadrul reorganizării o atenție sporită i-a fost acordată evaluării necesităților de personal în punctele de trecere a frontierei în vederea asigurării fluidizării fluxului de

persoane și mijloace de transport. În acest context, reforma prevede reducerea funcțiilor de conducere în favoarea celor de execuție.

Reforma Serviciului Vamal a contribuit la accelerarea procesului de modernizare și dezvoltare a capacității administrative necesare implementării plene a angajamentelor asumate prin 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.

Structura aparatului central al Serviciului Vamal este constituită din 15 direcții:

- Secția Coordonare Instituțională;
- Secția Relații Publice;
- Secția Unitate de Gardă;
- Departamentul Antifraudă și Conformare;
- Direcția Control Juridic și Executare silită;
- Direcția Management strategic și cooperare vamală;
- Direcția Finanțe și Evidență Contabilă;
- Direcția Management Personal;
- Direcția Dezvoltare și Securitate Informațională;
- Direcția Integritate și Supraveghere;
- Direcția Audit Intern;
- Direcția Suport managerial;
- Departamentul Venituri și Control Vamal;
- Birouri Vamale.

Structura modernizată asigură fortificarea/consolidarea mecanismelor de colaborare între aparatul central și birourile vamale, precum și eficientizarea sistemului de control intern. La capitolul decizional, totodată, a fost revizuit sistemul de delegare a competențelor și adoptare a deciziilor în vederea descentralizării unor servicii.

Începând cu 1 iulie 2021 aparatul central al Serviciului vamal, împreună cu cele trei birouri vamale, a fost reorganizat într-o entitate juridică unică – Serviciul Vamal. Prin urmare, prin prisma modificărilor se urmărește eficientizarea procesului de administrare vamală și creșterea eficienței sistemului vamal al Republicii Moldova.

Astfel, desfășurarea activității Serviciului Vamal prin intermediul unei singure persoane juridice constituie un sistem unitar de administrare vamală, asigurând:

- eficientizarea activității;
- tratarea univocă a plătitorilor vamali și a legislației vamale;
- majorarea flexibilității în procesul de management al resurselor umane;
- standardizarea serviciilor oferite plătitorilor vamali;
- aplicarea unui management operațional și strategic pe verticală.

Totodată, acești indicatori de performanță ar putea fi utilizați în procesul de luare a deciziilor și perfecționare continuă. Adicional persistă necesitatea de a dezvolta o abordare mai apropiată față de sectorul privat în ceea ce ține de managementul vamal, fapt ce necesită o generație de manageri cu noi capacități și experiență, capabili să înțeleagă și să aplice managementul strategic, prioritizarea, delegarea funcțiilor, comunicarea, managementul schimbărilor și managementul proiectelor.

Studiul sistemelor de management al serviciilor vamale din diferite țări ale lumii

permite să se ajungă la concluzia cu privire la necesitatea reformării și perfecționării sistemului moldovenesc de administrare de stat a autorităților vamale, ținând cont de standardele internaționale, experiența în funcționarea administrațiilor vamale naționale.

Soluționarea eficientă a problemelor cu care se confruntă instituțiile guvernamentale, în special Serviciul Vamal al Republicii Moldova, la această etapă, este posibilă prin modernizarea procedurilor de control al mărfii, dar și în baza realizărilor moderne din teoria și practica de management.

În viitorul apropiat se propune perfecționarea sistemului de management în cadrul Aparatului Central al Serviciului Vamal prin promovarea următoarelor acțiuni și priorități:

- Elaborarea cadrului normativ secundar în vederea aplicării Noului Cod Vamal;
- Asigurarea modernizării infrastructurii vamale;
- Digitalizarea procedurilor vamale;
- Simplificarea procedurilor vamale prin digitizarea relațiilor G2B, G2G în domeniul vamal
- Asigurarea unui climat instituțional integru prin eliminarea cazurilor de fraudă și corupție din cadrul Serviciului Vamal;
- Construcția unui terminal vamal unic în vederea instituirii unei singure locații de perfectare a procedurilor vamale;
- Prevenirea, investigarea și combaterea schemelor ilegale și a corupției, precum și eliminarea intereselor personale și obscure care au tangență cu perimetrul transnistrean și care prejudiciază bugetul de stat și dezvoltarea economică durabilă a țării;
- Implementarea controlului comun la frontiera moldo-română și moldo-ucraineană, inclusiv pe segmentul transnistrean.

Actualmente, standardele stabilite de UE accentuează aplicabilitatea unor noi forme de activitate vamală. Printre acestea se numără: controlul vamal, liberalizarea graduală a comerțului cu mărfuri, bunuri și servicii, reducerea taxelor vamale, a barierelor tehnice și netarifare, abolirea restricțiilor cantitative și armonizarea legislației RM și a statelor aflate în procesul integrării europene la Acquisul UE [1,p.11].

Cadrul normativ în domeniul facilitării comerțului și administrării veniturilor vamale nu a fost ajustat pe deplin la prevederile angajamentelor asumate în Acordul de Asociere RM-UE și ale protocolului de amendare a Acordului de la Marrakech privind constituirea Organizației Mondiale a Comerțului, fiind tergiversată adoptarea documentației unice pentru operațiunile de import, export și tranzit, deși părțile au convenit că legislațiile lor în domeniul comercial și vamal vor fi aplicate în mod uniform și eficace [2].

Aceste situații reduc semnificativ gradul de conformitate al administrării vamale, având impact asupra nivelului de colectare a veniturilor în bugetul de stat și asupra exercitării conforme a rolului de administrator de venituri. Constatările Curții de Conturi determină necesitatea adoptării unor măsuri stringente privind remedierea deficiențelor și situațiilor problematice din domeniu auditat.

Concluzii: În final avem a conchide că sistemul vamal al Republicii Moldova necesită o analiză complexă și preluarea practicii internaționale pentru a scoate în evidență legitățile comune de dezvoltare și activitate, precum și specificul organizării activității

vamale în statele aflate în procesul integrării europene, exprimat prin cercetarea bazei normativ-juridice naționale și europene.

Pentru atingerea acestui scop, trebuie de menținut un dialog permanent cu UE, care urmează să evalueze procesul de armonizare. În acest sens, Republica Moldova urmează să retragă unele prevederi din legislația sa națională sau să abroge practicile naționale, care sunt incompatibile cu legislația UE sau cu legislația sa națională armonizată la legislația Uniunii în domeniile legate de comerț, reglementate în Titlul V al Acordului de Asociere. UE, la rândul său, va evalua nu doar armonizarea legislației naționale cu cea europeană de către Republica Moldova, dar și gradul de implementare și aplicarea adecvată și efectivă a acestei legislații [3, p.71].

Drept urmare putem menționa că managementul Serviciul Vamal continuă să promoveze cele mai eficiente instrumente de facilitare a comerțului internațional, care generează beneficii pentru mediul de afaceri din Republica Moldova și a investitorilor străini astfel contribuind la dezvoltarea economică a țării. Din acest considerent, instituția este într-un proces continuu de dezvoltare și promovează majoritatea practicilor bune aduse din afară pentru a asigura o bună dezvoltare a activităților economice, pentru realizarea obiectivelor și deciziilor economice, motivațiilor economice, îmbunătățind astfel imaginea managementului vamal.

BIBLIOGRAFIE

1. Lupașcu Zinaida, Unificarea și armonizarea normelor juridice în domeniul activității vamale în procesul integrării europene. În: Revista Națională de Drept nr. 8 din 2016, pg.11.
2. 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, 2014, nr.185-199, art.442.
3. Boțan I., Prevederile Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, Ghid. Editura Arc, Chișinău, 2014, p.71.

PRINCIPIILE DE GESTIONARE A POLITICILOR DE ACHIZIȚII PUBLICE ÎN STATELE UNIUNII EUROPENE

THE PRINCIPLES OF PUBLIC PROCUREMENT POLICIES MANAGEMENT IN THE STATES OF THE EUROPEAN UNION

*Alfred SILISTRARI,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

Throughout its existence, the European Union has sought to optimize the functioning of the internal market, elaborating various strategic documents to realize the economic potential. The public policy promoted aimed at opening the national markets of the public countries and developing competitive skills to other member states, offering a competitive offer and significant opportunities. In addition to opening up competitiveness, the adopted policy also resulted in preventing inefficient public spending, providing a major means of avoiding corruption, as well as giving taxpayers assurance that their money is being spent correctly and thus public confidence in the government. The accession of the European Union in 1996 to the World Trade Organization (WTO) Agreement on public activities has considerably influenced the legal basis of the EU in the field of public activities.

Keywords: *public procurement; transparency, integrity, concession and public-private partnership, e-procurement, communication, competition, professionalisation, green procurement, social procurement, innovation, dialogue, training.*

Uniunea Europeană a urmărit pe tot parcursul existenței sale optimizarea funcționării pieței interne, elaborând diverse documente strategice pentru realizarea potențialului economic. În primul plan pentru alimentarea creșterii economice a fost aprobat de către Consiliul European și de Parlamentul European - Planul de acțiune al Comisiei pentru piața unică[13].

În cadrul Planului de acțiune, Comisia a publicat, în noiembrie 1997, prima ediție a Tabloului de bord[12] ce conține indicatori detaliați privind stadiul implementării și aplicării legislației privind piața unică. Prezentul tablou de bord a confirmat că achizițiile publice reprezintă unul dintre domeniile cheie ale pieței unice în care rezultatele nu corespund încă așteptărilor. Acest lucru este deosebit de însemnat din cauza importanței economice a piețelor de achiziții publice: acestea reprezentau pe atunci mai mult de 720 de miliarde de euro sau aproximativ 11% din PIB-ul Uniunii, echivalent cu jumătate din PIB-ul Republicii Federale Germania[13].

Politica publică promovată în documentul menționat supra a urmărit scopul de a deschide piețele naționale de achiziții publice și de a dezvolta abilitățile concurențiale

altor state membre, oferind o furnizare a competitivității și oportunității semnificative. Actualmente, aceste oportunități se extind în țările Spațiului Economic European (SEE) și partenerii comerciali importanți ai Europei, SUA, Canada și Japonia. În ceea ce privește SEE, această extindere rezultă din integrarea „acquis-ului” comunitar în achizițiile publice în Acordul privind SEE și, în consecință, în legislația țărilor Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS) semnatare. Pe lângă deschiderea competitivității, politica adoptată a rezultat și la prevenirea cheltuielilor publice ineficiente, furnizarea unui mijloc major de evitare a corupției, precum și la oferirea contribuabililor garanții că banii lor sunt cheltuiți corect și, astfel, întărind încrederea publicului în guvern[14].

Comisia, fiind preocupată de eșecul statelor membre de a pune în aplicare directivele și de rezultatele economice dezamăgitoare, a lansat Cartea verde privind achizițiile publice în Uniunea Europeană – Explorarea căii de urmat[11]. Prin urmare, Cartea verde a avut un nivel ridicat de răspuns și a fost bine primită de majoritatea actorilor cheie, iar discuțiile în Consiliul, Parlamentul European și în comitetele consultative pentru achiziții publice au fost extrem de productive și de ajutor. Analizând măsurile propuse de Comisie, se recunoaște că politica de achiziții publice trebuie revigorată pentru a beneficia pe deplin de oportunitățile dezvoltării acestui domeniu, astfel definind direcția în care politica de achiziții publice din Uniunea Europeană a preluat în următorii cinci ani. Astfel, Comisia a primit însărcinarea de a lua măsuri în două compartimente importante la Cartea Verde privind achizițiile publice și anume: 1) de a asigura că achizițiile publice oferă beneficiile economice pe care le-a promis; 2) de a adapta instrumentele existente la mediul economic în schimbare.

Aderarea Uniunii Europene, în 1996 la Acordul Organizația Mondială a Comerțului (OMC) privind achizițiile publice[1], a influențat considerabil la baza legală a UE în domeniul aferent achizițiilor publice. Astfel, Acordul OMC privind achizițiile publice, a format o bază legală pentru achizițiile publice deschise și competitive la nivel internațional, fiind revizuit în 2012. Uniunea Europeană a trecut prin multe schimbări de la adoptarea primelor directive privind achizițiile publice în anii 1970. Acestea au fost consacrate de: *revoluția informațională, schimbarea de atitudine față de rolul statului în economie combinată cu introducerea constrângerii bugetare, privatizarea, liberalizarea utilităților, parteneriatele publice-private, și creșterea comerțului transfrontalier cu bunuri și servicii de piață internă*. Toate acestea, au condus la crearea unui mediu comercial extrem de competitiv și la o conștientizare sporită a publicului cu privire la necesitatea transparentizării și luptei împotriva corupției, precum și prevenirea utilizării abuzive a finanțelor publice.

În Cartea Verde privind achizițiile publice, aprobată în 1996, tematica principală de dezbatere a fost necesitatea simplificării cadrului juridic și adaptarea acestuia la o nouă era digitală (electronică). Astfel, utilizarea TIC în achiziții publice a determinat Uniunea de a se adapta la noile realități sociale și de a menține o industrie europeană competitivă. Achizițiile publice au permis că procesele din cadrul sistemului de achiziții publice să aibă loc mult mai rapid și să reducă semnificativ costurile de tranzacție pentru întregul ciclu de viață al bunurilor, serviciilor și lucrărilor achiziționate. Este de menționat că în urma dezbaterilor duse, au fost oferite un șir de recomandări dedicate Comisiei Europene pentru revizuirea și amendarea cadrului normative în domeniul achizițiilor

publice, și anume ce ține de: 1) favorizarea participării IMM-urilor; 2) transpunerea ultimelor directive adoptate în domeniul achizițiilor publice în legislația națională a statelor membre; 3) excluderea din domeniul de aplicare a Directivei 93/38/CEE a sectoarelor sau serviciilor cărora li se aplică în prezent (apă, energie, transporturi și telecomunicații); 4) facilitarea dialogului; 5) sporirea rolului acordului cadru; 6) tratarea concesiunilor și altor forme de parteneriat public-privat; 7) îmbunătățirea controalelor la nivel comunitar; 8) autorități independente de soluționare a contestațiilor; 9) monitorizarea pieței; 10) atestarea și garanția achizițiilor nediscriminatorii; 11) lupta cu corupția; 12) instruirea specialiștilor din cadrul autorităților contractante și promovarea bunelor practici comerciale; 13) calificarea furnizorilor de servicii de achiziții publice; 14) integrarea pieței de achiziții publice ale statelor membre în piață unică, punând accent pe aplicarea unei economii de piață cu concurență liberă; 15) completarea și realizarea sinergiei cu alte politici comunitare (dezvoltare regională, apărare); 16) promovarea principiilor de protecție a mediului; 17) promovarea conceptului de achiziții sociale; 18) asigurarea protecției consumatorului; 19) deschiderea piețelor de achiziții publice din țări terțe pentru companiile europene conform Acordului privind achiziții publice; 20) asigurarea eficienței în atribuirea contractelor finanțate de fondurile europene; 21) integrarea economiilor veciniei în politica de achiziții publice a Uniunii[11].

Actualmente, cadrul normativ primar care reglementează domeniul achizițiilor publice în Uniunea Europeană se desprinde în 6 directive principale: 1) Directiva 2014/24/UE privind achiziții publice (achiziții tradiționale)[7]; 2) Directiva 2014/25/UE privind achizițiile sectoriale[8]; 3) Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune[6]; 4) Directiva 2009/81 privind achizițiile în domeniul apărării[5]; 5) Directiva 89/665/CEE privind căile de atac în instanță [4]; 6) Directiva 2014/55/UE privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice[9].

Normele pachetului de Directive aprobat în 2014 a avut scop corelarea cu obiectivele strategice prevăzute în Strategiei Europa 2020. În acest sens, conform Strategiei, dezvoltarea achizițiilor publice va ajuta la o creștere inteligentă, o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, urmărind: 1) îmbunătățirea condițiilor pentru ca întreprinderile să inoveze; 2) încurajarea utilizării pe scară largă a achizițiilor verzi sau ecologice; 3) asigurarea utilizării cât mai eficiente a fondurilor publice; 4) menținerea piețelor de achiziții publice deschise la nivelul UE[17].

Aceste obiective se reflectă în modificările încorporate în directivele din 2014, care se concentrează pe asigurarea transparenței, creșterea flexibilității și încurajarea implicării întreprinderilor mici și mijlocii în achizițiile publice. Directivele din 2014 încorporează și extind principiile de achiziții publice dezvoltate în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), care nu au fost reglementate în directivele din 2004. Prezentele directive se bazează pe regulile pieței interne unice ale UE și pe principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Aceste principii includ: a) libera circulație a mărfurilor; b) libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, precum și principiile care decurg din acestea, și anume: c) principiile egalității de tratament, d) nediscriminării, e) recunoașterii reciproce, f) proporționalității și g) transparenței[21].

Astăzi, achizițiile publice reprezintă unul din elementele esențiale pentru alinierea UE la obiectivele Acordului de la Paris[2] și la obiectivele de emisii nete zero ale Pac-

tului Verde[3]. De asemenea, se consideră că achizițiile publice pot fi și un element cheie în transformarea modelului de producție și consum al Europei într-unul bazat pe o abordare a economiei circulare. Potrivit datelor prezentate de Comisia Europeană, valoarea achizițiilor publice efectuate de către 250 000 de autorități contractante constituie circa 14% din PIB-ul Uniunii sau două trilioane de euro pe an. Reieșind din cele menționate, importanța contractelor de achiziții publice este semnificativă și standardele de achiziții publice au o influență sporită nu doar asupra sectorului public, ci și indirect asupra sectorului privat[18].

În 2017, Comisia Europeană a emis un comunicat privind funcționarea achizițiilor publice în UE[18], în care enumeră succesele și punctele slabe în utilizarea achizițiilor publice pentru obiective strategice. Aceasta a solicitat statelor membre să ia măsuri considerabile și să implementeze cele 6 priorități strategice pentru a utiliza pe deplin și eficient puterea achizițiilor publice ce va influența practicile de piață. Acele 6 priorități sunt următoarele: **i) asigurarea unei adoptări mai largi achizițiilor publice strategice** – Comisia Europeană solicită statelor membre să extindă achizițiile strategice cu scopul de a le aplica sistematic și nu excepțional. Aceasta înseamnă integrarea criteriilor inovatoare, ecologice și sociale utilizând abordările MEAT (Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic) și promovarea soluțiilor inovatoare, cum ar fi achizițiile în stadiu pre-comercial pentru inovații, criteriile de achiziții ecologice pentru a reduce impactul asupra mediului. **ii) profesionalizarea specialiștilor în achiziții publice** - Comisia Europeană solicită profesionalizarea specialiștilor din cadrul autorităților contractante, îmbunătățind astfel capacitatea administrativă. În comunicat este relatat faptul că în multe state membre persistă un nivel scăzut de profesionalizare în rândul specialiștilor de achiziții publice ceea ce reprezintă o problemă sistemică care trebuie abordată. **iii) îmbunătățirea accesului la piețele de achiziții publice** - Comisia Europeană și-a exprimat îngrijorarea cu privire la capacitatea întreprinderilor de a accesa piața de achiziții publice, în special a IMM-urilor, pe când regulile din directive conțin prevederi pentru a facilita accesul companiilor, inclusiv la achizițiile transfrontaliere. În acest sens, autoritățile de achiziții publice trebuie să facă mai mult pentru a îmbunătăți accesul la achiziții; **iv) creșterea transparenței, integrității și a unor date mai bune** – pentru că datele sunt esențiale pentru achiziții, atât pentru autoritățile contractante care trebuie să înțeleagă mai bine piața și nevoile și să monitorizeze impactul proiectelor finanțate, cât și pentru operatorii economici care trebuie să aibă acces la informații despre achizițiile publice. **v) stimularea transformării digitale a achizițiilor** - în timp ce achizițiile strategice necesită un nivel mai ridicat de expertiză și profesionalism, schimbările pot fi susținute de tehnologiile digitale. Digitalizarea tuturor fazelor de achiziție și utilizarea instrumentelor digitale pentru analizarea licitațiilor și monitorizarea rezultatelor pot oferi numeroase soluții pentru a introduce în mod eficient practicile strategice de achiziții. **vi) cooperarea pentru a achiziționa împreună** - crearea de organisme centrale de achiziție (CPB) care să conducă spre o achiziție la scară și în conformitate cu practici comune clare. Facilitează introducerea practicilor de achiziții publice verzi și, de asemenea, crește influența asupra sectorului privat, deoarece CPB-urile pot reuni achizițiile de la diverse autorități și pot genera noile practici. Este o abordare dovedită pentru a îmbunătăți profesionalizarea autorităților publice în domeniul achizițiilor pu-

blice și pentru a obține cele mai bune rezultate MEAT. Cele mai avansate țări în domeniul achizițiilor publice strategice din UE și dincolo de acestea utilizează CPB-uri.

Pentru o perioadă îndelungată, Comisia Europeană și alte organisme specializate elaborează linii directorii și instrumente pentru sprijinirea autorităților publice. Aceste linii directoare abordează: *achizițiile strategice* care sunt cheie pentru schimbările climatice și economia circulară; *achizițiile publice verzi* care determină autoritățile publice să caute achiziții de bunuri, servicii și lucrări cu un impact redus asupra mediului pe tot parcursul ciclului lor de viață; *achiziții publice durabile* care impun autoritățile publice să încerce să atingă echilibru adecvat între cei trei piloni ai dezvoltării durabile – economic, social și mediu; *achizițiile pre-comercial* care propun o metodă utilă pentru a provoca sectorul privat să intervină cu alte soluții decât cele tradiționale cu scopul de a atinge obiectivele contractului; *achiziții publice pentru soluții inovatoare* care încurajează adoptarea de produse și servicii inovatoare fie prin cumpărarea procesului de inovare (adoptarea timpurie), fie prin cumpărarea rezultatelor inovației[22].

Astfel, politicile publice din UE care vizează domeniul achizițiilor publice includ nemijlocit obiectivele ce prevăd protecția mediului[16], responsabilitatea socială[10], inovarea[19], combaterea schimbărilor climatice[20], ocuparea forței de muncă, protecția și menținerea sănătății publice[15], dezvoltarea durabilă[23], eficiența și consolidarea capacității administrative de a răspunde la nevoile sociale[24].

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul Organizației Mondiale a Comerțului privind achizițiile publice revizuit din 2012. Disponibil: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf
2. Acordul de la Paris privind schimbările climatice din 4 noiembrie 2016. Disponibil: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
3. Pactul verde european - Strategia UE privind atingerea obiectivului pentru 2050 – pachet de inițiative de politici publice. Consiliul European. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/green-deal/>
4. Directiva 89/665/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări și Directiva 92/13/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor care au fost actualizate prin amendamentul Directivei 2007/66/CE. În Jurnalul Oficial al UE: L 395, 30.12.1989, p.33-35 Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31989L0665>
5. Directiva 2009/81 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE. În Jurnalul Oficial al UE: L 216, din 20.08.2009, p. 76-136. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/>

TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=SL

6. Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune. În Jurnalul Oficial al UE: L 94/1, din 20.03.2014, p. 1-64. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=ES>
7. Directiva 2014/24/UE privind achiziții publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE. În Jurnalul Oficial al UE: L 94, 28.03.2014, p.65-242. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>
8. Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de către entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE. În Jurnalul Oficial al UE: L 94,28.03.2014, p. 243-374. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=IT>
9. Directiva 2014/55/UE privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice. În Jurnalul Oficial al UE: L 133, 06.05.2014, p. 1-11. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32014L0055>
10. European Parliament resolution of 4 October 2018 on the public procurement strategy package, 2017/2278(INI). Disponibil:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX:52018IP0378>
11. Commission of the European Communities. Green Paper Public procurement in the European Union: Exploring the way forward. Brussels, 27.11.1996 COM(96) 583 final. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&from=NL>
12. Single Market Scoreboard, No 1, November 1997, SEC 97/2196 Disponibil: https://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score01/score_en.pdf
13. Commission of the European Communities. Communication from the Commission – Public procurement in the European Union. Brussels, 11.03.1998 COM(1998) 143 final. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0143&from=EN>
14. Commission Communication to the Council and the European Parliament on A Union Policy against Corruption (COM(97)()192 - C4-0273/9.
15. Communication from the Commission on “Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe”, COM(2007) 799 final. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0799&from=FR>
16. Communication from the European Commission on “Public procurement for a better environment”, COM (2008) 400 final. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:pdf>
17. Communication from the Commission. Europe 2020 A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020 final. Disponibil: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
18. Communication from the Commission on “Making Public Procurement work in and for Europe”, COM (2017) 572 final. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A572%3AFIN&locale=ga>

19. European Commission (2018), "Commission notice – Guidance on Innovation Procurement", C(2018) 3051 final. Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706\(03\)&rid=6](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706(03)&rid=6)
20. Communication from the Commission "A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe", COM(2020) 98 final. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN>
21. Sigma Programme. 2014 EU Directives: Public Sector and Utilities Procurement. Brief 30, September 2016 Disponibil: <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-30-200117.pdf>
22. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. The EU's Public Procurement Framework How is the EU's Public Procurement Framework contributing to the achievement of the objectives of the Paris Agreement and the Circular Economy Strategy? Disponibil: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648770/IPOL_BRI\(2020\)648770_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648770/IPOL_BRI(2020)648770_EN.pdf)
23. Becker J. "Contribution to Growth - European Public Procurement - Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses", Study Requested by the European Parliament IMCO Committee, PE 631.048 – ,2019 p.10-12 ISBN: 978-92-846-4571-8
24. Clement, S., J. Watt and A. Semple. "The Procura Manual – A Guide to Implementing Sustainable Procurement", 3rd Edition, Procura+ European Sustainable Procurement Network, ICLEI, Germany, 2016 p. 14-15 Disponibil: https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf

“

*Noi nu coalizăm statele, ci unim
oamenii*

Jean Monnet

”

ATELIERUL V
PROBLEME ACTUALE ALE
ȘTIINȚEI POLITICE ȘI
PARCURSUL EUROPEAN AL
REPUBLICII MOLDOVA

THE IMPACT OF BREXIT ON DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION

*Nicolae ȚĂU,
doctor habilitatus, University professor,
State University of Moldova*

SUMMARY

Analyzes, show that due to Brexit, the EU would lose the place of the second largest economy among the member states, the country with the third largest population and the “financial capital of the world”. The population is reduced from 513 million (EU-28) to 447 million (EU-27) in 2020. GDP decreased from 15.9 trillion (EU-28) to 13.5 trillion (EU-27) in 2020; GDP per capita changes from 31,000 (EU-28) to 30,000 (EU-27) in 2020. In addition, the EU loses its second largest net contributor to the EU budget (2015: Germany €14.3 billion, UK €11.5 billion, France €5.5 billion). Thus, Britain’s departure would result in an additional financial burden on remaining net taxpayers, unless the budget is cut accordingly: Germany, for example, would have to pay another €4.5 billion for 2019 and again for 2020; In addition, the UK would no longer be a shareholder in the European Investment Bank, in which only EU members can participate. The UK’s share amounts to 16%, €39.2 billion (2013), which the UK would withdraw if there is no change to the EU treaty.

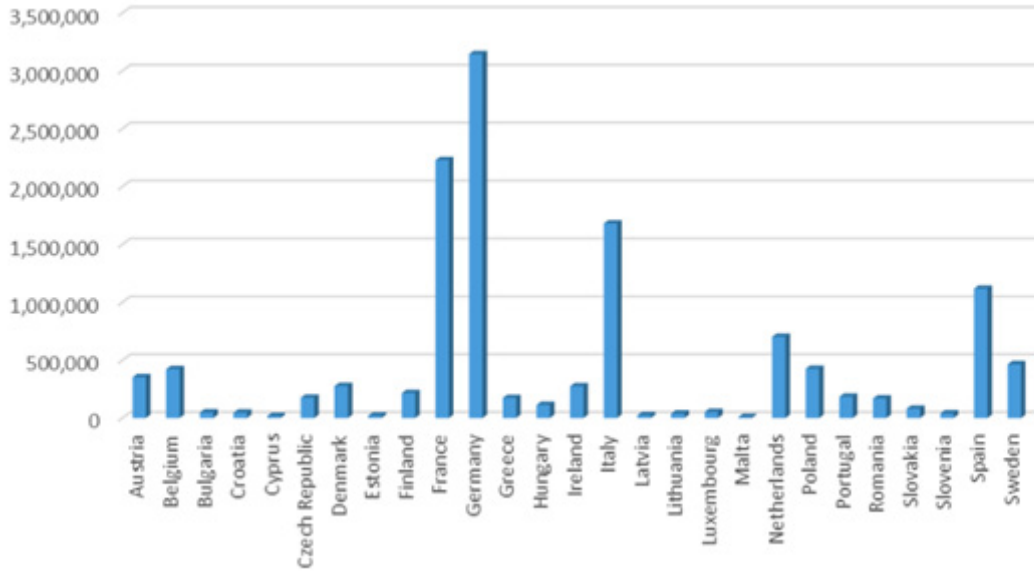
Keywords: *European Economic Community, Development of the European Union, European Union budget, GDP, European Parliament, EU- 28, EU 27, European Union treaty, brexit.*

General considerations

Statistical data provided by Eurostat illustrates that the aggregate GDP of the European group reached EUR 14,908.8 billion in 2016. The member state that contributed the most to the consolidation of the EU’s economic power was Germany, which recorded a GDP of 3,144 .050 billion EUR, representing 21.1% of the total GDP. The United Kingdom follows in the ranking, the analyzed indicator reaching 2,395,801 billion euros, which corresponded to a percentage of 16.1% of the total GDP of the EU. Other countries that recorded significant amounts in 2016 were France (€2,228,857 billion), Italy (€1,680,948.1 billion) and Spain (€1,118,522 billion). The Member States with the lowest values for this indicator, contributing less than 0.3% to the GDP of the European bloc, were Lithuania, Latvia, Estonia, Cyprus and Malta. Thus, given the UK’s significant share of total GDP (16.1%), it is likely that the EU’s economic power will be partially eroded once Brexit is completed. Consequently, in the short term, it will be difficult for the EU to regain its position as global economic leader, the position it held until 2014, and overtake the United States of America. At the same time, in the long term, the EU will have to define a strategy to ensure strong economic growth against the background of the threat posed by emerging economies on the Asian continent [1, p.117].

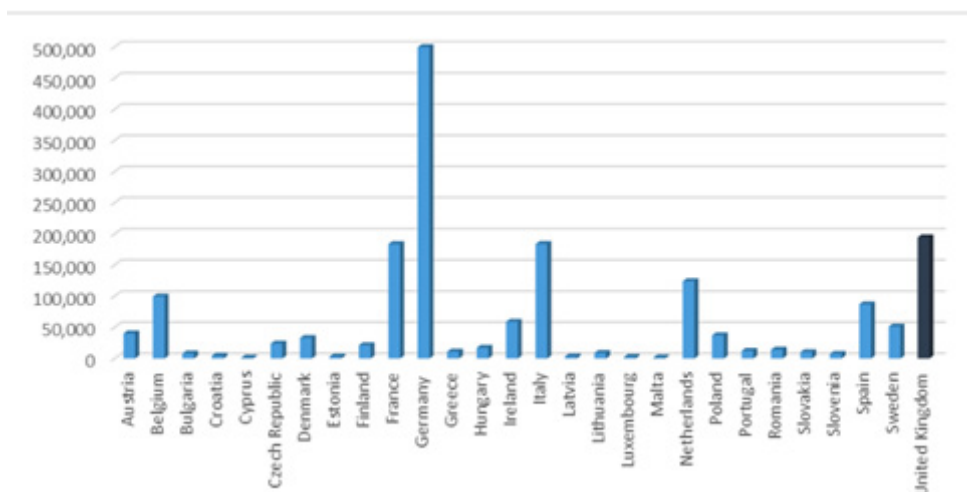
In the near future, the EU should launch reforms that lead to growth and job creation and, in particular, provide a stronger foundation for the euro area. Figure 1:

Figure. 1: GDP recorded by EU member states in 2016 (millions of euros - current prices) Source [2]



According to experts, the losses recorded by the EU will be 10-15 times smaller than those of the United Kingdom, taking into account the ratio of 1 in 5 of UK GDP and EU global GDP. From the perspective of Emerson et al., the losses will be minor for the European group, ranging from 0.11% (for optimistic scenarios) to 0.52% of GDP (for pessimistic scenarios). Given that these amounts are calculated as aggregate values until 2030, the annual average could vary between 0.01% and 0.05% of GDP. For the United Kingdom, losses would range between 1.31% and 4.21% of GDP by 2030 [158]. When looking at EU exports, Germany reined supreme, exporting goods worth €499,720.2 million, which corresponded to 28.9% of the total exports recorded by the European bloc. The second position was occupied by the United Kingdom, which supplied goods to third countries valued at 194,458.8 million euros, representing a share of 11.1% in total. The ranking is followed by Italy (EUR 183,856 million) and France (EUR 183,766.7 million), both countries having a share of 10.5% in total EU exports. Other European countries that exported goods over €50,000 million in 2016 were the Netherlands, Belgium, Spain, Ireland and Sweden [2]. Figure 2:

Figure. 2: Merchandise exports of EU member states in 2016 (millions of euros))
Source: [3, p.122]



Regarding the imports registered by the member states, Germany held the leading position, registering an amount of 321,416.5 million euros, which corresponded to a share of 18.8% of the total exports. Great Britain also imported goods representing 284,349.5 million euros, respectively a percentage of 16.6% of the total imports registered at EU level. Other important trade players considering the value of goods imports were the Netherlands (€241,360.6 million), France (€159,664.6 million), Italy (€144,288.8 million), Belgium (€123,075.8 million) and Spain (€107,177 million).

Thus, Member States will see a decrease in trade flows with the United Kingdom after the completion of Brexit. However, with the exception of Ireland, the EU's losses will be smaller than the UK's. According to Sampson, in a favorable situation, Brexit will lead to a decrease in consumption by 0.14% per capita in the EU. From a pessimistic perspective, the percentage will reach 0.35%. At the same time, it is worth noting that third countries may benefit from the UK's withdrawal from the EU due to trade-distorting effects, but the quantitative effects will be negligible compared to the losses that will affect the two parties involved. The decline in EU exports to the UK will range between 1.7% (optimistic scenario) and 3% (pessimistic scenario). In contrast, for the United Kingdom, exports will decrease by 21.8% or 12.5%, depending on the scenario [4].

The impact of Brexit on the European Union budget

The European Union has a budget for financing policies carried out at European level such as agriculture, regional development, space, trans-European networks, research and innovation, health, education and culture, migration, border protection and humanitarian aid. The European Union budget is primarily an investment budget. Its purpose is to implement the priorities agreed upon by all EU members. It provides European added value by supporting actions which, in accordance with the principle of subsidiarity and proportionality, can be more effective than actions taken at national, regional or local level. The budget of the European Union is fundamentally different from the budgets of the federal countries and represents only about 1% of the gross national income (GNI) of the EU. The EU has a long-term budget of €1,082.5 billion

for 2014-2020, representing 1.02% of EU-28 GNI, and €1,074.3 billion for 2021-2027.

The long-term budget, also called the Multiannual Financial Framework, is a seven-year spending plan that allows the EU to plan and invest in long-term projects. The UK's contribution to the EU budget in 2016, after accounting for its reduction, was €19.4 billion. After removing around €7 billion that the UK receives in EU subsidies, the loss to the EU budget comes to around 5% of the total [5]. Thus, there is a €94 billion hole due to Brexit in the EU budget for 2021-2027 [6, p.188] and EU countries are reluctant to increase contributions to fill this hole, while also covering spending on the new priorities, with some states such as Austria openly asking for a reduction in the EU budget [7]. Thus, we can see that Brexit has caused a dispute between EU member states regarding the need to increase each one's contribution to fill the financial hole as a result of Great Britain's exit. Finally, following the agreement of the European Parliament, on 17 December 2020, the Council adopted the regulation establishing the EU's multiannual financial framework (MFF) for the period 2021-2027. The regulation provides for a long-term EU budget of €1,074.3 billion for the EU27 at 2018 prices, including the integration of the European Development Fund. Together with the €750 billion Next Generation EU Recovery Instrument, it will enable the EU to provide an unprecedented €1.8 trillion in funding over the coming years to support recovery from the COVID-19 pandemic and long-term priorities of the EU in different policy areas. Thus, we can state that Brexit was one of the causes of the increase in the contribution of the EU27 states to the EU budget [8].

The impact of Brexit on the institutions of the European Union

In addition to the general impact of directing the future of the European Union, Brexit will probably also have a number of more specific effects on the EU's institutional structures, starting with the European Commission, the European Council and the European Parliament. As the EU's third most populous state, with over 12% of the Union's population, the United Kingdom has been an influential player in the European Parliament and the Council of the European Union. Its absence will affect the ideological balance within the EU institutions [9].

Brexit will have only a limited formal impact on voting in the Council and the European Council, but a potentially larger impact on power relations within the Union. The EU normally takes decisions by consensus and only rarely resorts to qualified majority voting. In recent years, the United Kingdom has caused the need to use such a decision-making system and has been overruled several times by qualified majority voting, especially on one major issue – the fiscal pact. The UK's departure could thus facilitate EU decision-making in the future, but probably only to a limited extent, and this would also have a direct impact on the actual mechanics of qualified majority voting. According to the provisions of the Treaty of Lisbon, which are now fully in force after the end of the transitional provisions on 31 March 2017, qualified majority voting is contained in Article 16 of the Treaty on EU (TEU). is “defined as at least 55% of the members of the Council, comprising at least 15 of them and representing Member States comprising at least 65% of the population of the Union”. The first condition is likely to remain unchanged in practice, as 55% of the 27 (compared to 28 pre-Brexit Member States) is still 15. The second condition, however, will need to be modified considerably, as the UK

is the third member state to population. Applying the 65% rule to an EU with 64 million fewer inhabitants could thus lead to a different constellation of states in any voting majority, with the total EU population falling from 513 million citizens to 447 million in 2020. The implications of this for smaller and medium-sized member states, such as Ireland, are dangerous, as the five largest EU member states were somewhat without a qualified majority before Brexit, while after Brexit they would only have a majority on their own. The simulations indicated that the remaining larger member states could gain some voting power and that the smaller member states could lose some. Potential winning coalitions could also change.. In the Council, during the period when Britain was a member, there were two principal blocs, each capable of forming a blocking minority against the other: the protectionist bloc of states mainly made up of southern states, and the liberal bloc of states mainly made up of from the northern states. As a member of the liberal bloc, Britain's departure will diminish its importance, as Britain has been a considerable and fervent supporter of an economically liberal Europe, greater trade deals with third countries and further enlargement of the EU. Concomitant with the decline of the influence of the liberal bloc, Germany's individual position in the Council is strengthened by the loss of a key counterweight.

The institutional impact of Brexit on the European Commission is less obvious, as the number of commission members only decreases from 28 to 27 and only a limited reallocation of portfolios is required. However, the potential institutional implications of Brexit for the European Parliament are very considerable. First, Brexit has had a substantial impact on the composition of the European Parliament. Thus, from 1 February 2020, the European Parliament will have 705 seats, compared to 751 (the maximum allowed by the EU treaties) before the UK's withdrawal from the EU on 31 January 2020. Of the 73 UK seats, 27 were redistributed to other countries, while the remaining 46 will be kept in reserve for potential future expansions. The redistribution of seats ensures that no EU country loses a seat, while some gain from one to five seats to address underrepresentation due to demographic changes. The new distribution takes into account the size of the population of the member states as well as the need for a minimum level of representation of European citizens in the smaller ones. This principle of "digressive proportionality" means that smaller countries have fewer MEPs than larger countries, but also that MEPs from a larger country represent more people than their counterparts from smaller countries.

After Brexit, the 27 seats were redistributed among the following 14 member states: France (+5), Spain (+5), Italy (+3), the Netherlands (+3), Ireland (+2), Sweden (+1), Austria (+1), Denmark (+1), Finland (+1), Slovakia (+1), Croatia (+1), Estonia (+1), Poland (+1) and Romania (+1)) (European Parliament, January 31, 2020).

Second, Brexit has changed the composition of the European Parliament's political groups and thus the political balance within the Parliament. With the United Kingdom leaving the EU, the majority needed to pass a resolution in the European Parliament will drop from 376 votes to 353. The biggest advances will go to the center-right European People's Party (EPP), which will regain five of the 34 seats it lost in the 2019 European Parliament elections. The right-wing Identity and Democracy (ID) party will also gain three seats, overtaking the Greens as the fourth largest party in the European Parlia-

ment, however, the departure of the 23 Brexit Party MEPs from the UK (who are not one of the recognized members). Political groups is likely to weaken broader nationalist opposition to the Commission's pro-European agenda. All other parties will lose seats; in particular, the Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D), the Greens and Renew Europe (Renew) will lose six, seven and eleven seats respectively. The two largest groups – EPP and S&D – have a combined total of 335 seats, so the former power duopoly will still not have an absolute majority. Shifting alliances will remain crucial in what has historically been (and will continue to be) a fragmented European Parliament. Once the new composition is in place, the larger centrist parties (such as S&D and EPP) will continue to seek alliances with smaller groups (such as Renew and/or the Greens) to form a majority and strengthen their hands MEPs in their negotiations with the other EU institutions. The Greens will be particularly influential in this regard and are likely to use their newfound influence to shift the European Parliament's agenda to the left on environmental, social and home affairs issues. On trade and foreign policy, the influence of Renew MEPs is likely to ensure that the center-right will continue to dominate the political debate.

Maintaining the balance of power between EU member states is a fundamental principle of the European Union, and changes in the balance of power brought about by Brexit are of major concern. The balance of power within the EU has traditionally classified the UK as a counterweight to the predominant Franco-German Alliance, or more recently to the predominance of Merkel's Germany. Moreover, there have been concerns within Germany about the possibility of it becoming too dominant in the EU, exemplified in the past by Helmut Kohl's preference for a "more European Germany rather than a more German Europe" [8]. Germany's future role will clearly be strengthened, and how it chooses to exert its influence will also be crucial to the promotion of European democracy. Another vital change determined by Brexit concerns the position of France, namely the fact that France remains the only remaining nuclear power in the EU 27 and the only EU member of the UN Security Council, thus increasing its influence considerably within the union, and an alliance the Franco-German company would have monopolistic tendencies within the EU.

Also, Brexit could also influence the balance of power between Eurozone and non-Eurozone states. The relationship between Eurozone and non-Eurozone states was the subject of fierce debate when the UK was a member of the EU, and in light of its withdrawal from the EU. Brexit will have an impact on the balance of power between those in the euro zone and those outside the euro zone, due to the fact that Great Britain was a strong anti-euro zone voice, and in its absence, states such as Poland (also anti-euro zone) they might feel more pressure from member states [9].

The impact of Brexit on EU security and foreign affairs

The UK was a key player for the EU in foreign affairs and defense, as the UK was (along with France) one of the EU's two major military powers and had significant intelligence capabilities, soft power and a network wide-ranging diplomacy. Without the UK, EU foreign policy may be less influential [9]. The US has always seen the UK as a bridge between the US and Europe, and the UK has helped align EU positions with the US and provide a tougher policy towards Russia [10]. However, Brexit has also created

new opportunities for European defense cooperation, as Britain has consistently rejected moves in this direction through its veto, arguing that such a defense development would undermine NATO. With the withdrawal of the United Kingdom, the European Council placed defense cooperation as a major project in its post-Brexit declarations in Bratislava and Rome and continued with the establishment of a European Defense Fund and the activation of permanent structured cooperation, this being a clause of defense from the Treaty of Lisbon [11]. In the context of Brexit, in order to prelaunch defense cooperation, the European Commission proposed at the end of 2016 the creation of a five billion euro fund and the cancellation of the regulations that stopped defense investments from the common EU budget. Separately, the European Commission, which administers an annual budget of 150 billion euros, will start allocating funds for military research. The target is 500 million euros annually starting in 2021. A pilot plan of 90 million euros is running since 2017. The foreign ministers of the EU member countries have come to the conclusion that they must defend their own interests - i.e. the interests of the Europeans - and to reaffirm its strategic role worldwide by strengthening defense and security capabilities. Germany advocates, in the context of Great Britain's exit from the EU, for the acceleration of the integration of the defense structures of the European Union, an initiative supported by France, Italy and Spain. The European Union must create military structures at the level of those of the North Atlantic Alliance, proposed the German Minister of Defense Ursula von der Leyen, in the context in which Germany, France, Italy and Spain advocate for community defense policies, separated from the Great Britain and the USA. Invoking the enormous impulses to modernize NATO's military capabilities, Ursula von der Leyen believes that the same energy must be invested in the modernization of European security structures and in the EU's defense policy. The addition of European military capabilities must "take into account the fact that a competition cannot develop" between the European Union and NATO, "but they should collaborate in a complementary way". In the context in which Great Britain decided to leave the EU, France, Germany, Italy and Spain are advocating for a European defense policy. In a joint letter, the four countries argued that the European Union should be able to respond to external military crises without the coordination of the United States ([12]).

Conclusions

The evolution of the European Economic Community, created with the initial objective of strengthening the economic cooperation between the six founding countries: Belgium, Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands, from a simple community to a political and economic union of 27 states members, containing 7.3% of the world's population, with a nominal gross domestic product representing approximately 24.6% of global nominal GDP, was impossible to predict. What started as a purely economic union has gradually evolved into an organization that acts in many different policy areas, from climate, environment and health to foreign relations, security, justice and migration. For more than half a century, the EU has ensured peace, stability and prosperity, helped raise living standards, and launched the single European currency: the euro. The single market is the EU's main economic engine. It allows the free movement of most goods, services, capital and people. The EU aims to exploit this huge

resource in other areas as well, such as energy, knowledge and capital markets, to ensure maximum related benefits for European citizens. And in 2012, the EU received the Nobel Peace Prize for supporting causes such as peace, reconciliation, democracy and human rights in Europe.

Brexit, however, was the coup de grace on the European Union in its almost 70 years of existence. Was De Gaulle right when he predicted that “Britain will be a drag on EU development and a Trojan horse for transatlantic influence”? Probably yes. After a simple retrospective analysis of the way in which Great Britain joined the European Community, or rather the reasons that determined its orientation towards the EEC, we can deduce that the Brexit would have been an inevitable event, sooner or later. In the 1950s, Britain, overshadowed by wartime success and a strong sense of postwar moral superiority, refused to even consider integration into what was to become the EEC. Shortly after, with the emergence of its economic problems, against the background of increasingly prosperous CEE states, Great Britain suddenly changed its paradigm. The reason for the attempts to join the European project is simple and has nothing to do with the European ideology, but was perceived as a way to stop its economic decline. In 1950, the UK’s GDP per head was almost a third higher than the average GDP of the EU6. In 1973, however, the UK’s GDP per head was about 10% lower than the average GDP of the EC member states. On this basis, the main reason for the UK’s EC membership was economic, not ideological, and it worked – it helped halt Britain’s relative economic decline vis-à-vis the EU.

Achieving Brexit is an unprecedented task both for the modern British government and for the entire European community, due to its speed of implementation, its scale and political and diplomatic difficulty, and the level of public scrutiny to which it is subject. At its heart are three great challenges: negotiation, implementation, and bearing the consequences. The United Kingdom therefore became the first full member in the history of the European Union to decide to withdraw after 45 years of active participation in the decisions of the European Community, thus giving the coup de grace to what is practically the largest existing union, setting a precedent dangerous for other possible departures from the bloc, as well as the encouragement of the populist speech of certain political forces in the European states, pertinent examples serving Poland, Hungary, but also Italy or France, states within which Eurosceptic speech is an issue on the agenda.

BIBLIOGRAPHY

1. Geddes, A., 2016. Britain beyond the European Union? in Heffernan et al. *Developments in British Politics*, 256 p.
2. Nugent, C., 11 Aprilie 2019. TIME - It’s Complicated: From the Roman Empire to Brexit, Britain Has Always Struggled to Define Its Relationship With Europe. Valabil la: <https://time.com/5563689/britain-europe-relationship-history/> [Accesat la 18 06 2023].
3. Holobiuc, A.-M., THE ANALYSIS OF THE ECONOMIC IMPACT OF BREXIT ON THE EUROPEAN UNION , Bucharest: Bucharest Academy of Economic Studies. 250 p.
4. Rojas-Romagosa, H., 2016. Trade effects of Brexit for the Netherlands. CPB Neth-

- erlands Bureau for Economic Policy Analysis.
Valabil la: [https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB- Background-Document-June-2016-Trade-effects-of-brex-it-for-the-netherlands.pdf](https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Background-Document-June-2016-Trade-effects-of-brex-it-for-the-netherlands.pdf) [Accesat la 04 06 2023].
5. Blenkinsop, P., "From trade to migration: how Brexit may hit the EU economy," 24 Iunie 2016. [Online]. Valabil la: <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eueconomy-europe/from-trade-to-migration-how-brex-it-may-hit-the-eu-economyidUKKCN0ZA0KI?edition-redirect=uk>. [Accesat la 20. 06 2023].
 6. Darvas Z., and G. Wolff, "RETHINKING THE EUROPEAN UNION'S POST-BREXIT BUDGET PRIORITIES," Bruegel, Brussels, 2018. 345 p.
 7. Amaro, "The EU's biggest post-Brexit fight is about to get real," 20 Februarie 2020. [Online]. Valabil la: <https://www.cnn.com/2020/02/20/eu-budget-the-biggest-post-brex-it-fight-is-about-to-get-real.html>. [Accesat la 22 06 2023].
 8. Tisdall, S., 17 Ianuarie 2017. Helmut Kohl: leader who united Europe as well as Germany.
Valabil la: <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/17/helmut-kohl-leader-who-united-europe-as-well-as-germany> [Accesat la 22 06 2023].
 9. Patel, O. & Reh, C., 2016. Brexit: The Consequences for the EU's Political System. Valabil la: <https://web.archive.org/web/20170512024234/http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/europe/briefing-papers/Briefing-paper-2> [Accesat la 20 06 2023].
 10. Grant, C., 24 Iunie 2016. THE IMPACT OF BREXIT ON THE EU. Valabil la: <https://www.cer.eu/insights/impact-brex-it-eu> [Accesat la 12 06 2023].
 11. Henley, J., 28 Mai 2017. Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more. Valabil la: <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks> [Accesat la 25 06 2023].
 12. Popovici, C. & Popovici, A., 2017. IMPACTUL BREXIT ASUPRA POLITICII EUROPENE DE SECURITATE ȘI APĂRARE. Valabil la: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/23-33.pdf [Accesat la 15.06 2023].

STRATEGIILE DE POLITICĂ EXTERNĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL NOILOR AMENINȚĂRI DE SECURITATE REGIONALĂ

THE FOREIGN POLICY STRATEGIES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF NEW REGIONAL SECURITY THREATS

Carolina BUDURINA-GOREACII,
Doctor, lector universitar
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Foreign policy is exercised by the central authorities of the state and their representatives. The decisions taken in the framework of foreign policy are considered to be the most important instruments available to a state in achieving the national interest. This article aims to investigate the main existing strategies of the Republic of Moldova emerging from the country's foreign policy, but also from the national interest established by the existing legal framework. In its European course, but also in the context of the Ukrainian war, we nevertheless observe that a series of strategies used in the past have proven to be outdated or less effective. That is why the author presents at the end of this article possible strategies that our country could adopt in collaboration with external actors to face the new regional challenges, but also to fulfill the European standards that our country has undertaken to respect once it became a candidate country for the EU.

Keywords: *strategies, foreign policy, war in Ukraine, regional security, hybrid threats*

Politica externă este exercitată de autoritățile centrale ale statului și de reprezentanții acestora. Aceasta include oficiali ai Ministerului Afacerilor Externe care activează în instituțiile diplomatice și consulare, delegații la organizațiile internaționale și misiuni diplomatice. Include, de asemenea, membri ai tuturor instituțiilor aparatului guvernamental: armata, servicii de informații și securitate, ministere - toate fiind implicate în acțiunea internațională desfășurată de stat în afara circuitului misiunilor diplomatice. Deciziile luate în cadrul politicii externe sunt considerate a fi cele mai importante instrumente de care dispune un stat în realizarea interesului național. Politica externă include, de asemenea, strategiile și tacticile utilizate prin care o putere statală interacționează cu alți actori statali sau nestatali pentru a-și promova propriile interese. Însă pentru a înțelege și explica politica externă a unui stat, este esențial să se țină cont de specificul mediului internațional. Distribuția puterii între țări, influența actorilor transnaționali și a organizațiilor interguvernamentale determină cursul politicii externe a unui stat.

În particular, Republica Moldova este situată în Europa de Sud-Est, aflându-se la confluența Europei Centrale, CSI și Balcani. Poziția geografică și diversitatea etnică de forme multiple au reprezentat amenințări grave pentru această țară mică multinațională,

care a trebuit să facă față unor provocări geopolitice complexe după prăbușirea regimului comunist. În plus, politica externă „multi-vectorală”, oscilând permanent între Vest și Est, caracterizată deseori „ambiguă, inconsecventă și duală” [2, p.100-101] nu a fost capabilă să gestioneze de-a lungul timpului conflictele politice.

Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană a fost asociată istoric cu regimul politic fluctuant al țării. Cu toate acestea, lupta dintre partidele pro-europene și pro-ruse a strâns de mult timp Moldova între vecinii săi, România și Ucraina. Extinderea Uniunii Europene spre Est, împreună cu apariția și dezvoltarea forțelor și opiniilor moldovenești pro-europene, ar fi trebuit să accelereze aderarea la UE. Acest lucru nu s-a întâmplat și, mai mult, sprijinul public pentru integrarea europeană a scăzut continuu după 2009. Această scădere a fost alimentată și de eșecul autorităților de a combate corupția și de a crește nivelul de trai al populației.

Odată cu instaurarea noului guvern în frunte cu Maia Sandu, politica externă a revenit la vectorul european. Mai mult de atât, a încercat să ducă o politică externă echilibrată atât cu vecinii săi, România și Ucraina, cât și cu celelalte centre de putere ale lumii, precum Federația Rusă și SUA. Astfel, înainte de invazia militară a Federației Ruse asupra Ucrainei, experții autohtoni, dar și cei străini se așteptau ca politica externă a Republicii Moldova să se „aștearnă cuminte între est și vest” [5].

În linii generale, în literatura de specialitate se menționează că strategia nu este doar arta de a folosi războiul în scopuri politice, ci toate mijloacele de apărare (materiale, psihologice și politice) folosite de un stat pentru a-și proteja teritoriul și locuitorii de orice agresiune străină [8, p.115]. La momentul actual studiile strategice și-au lărgit aria de cercetare. Acestea nu includ doar războaiele tradiționale și politicile de apărare ale statului, dar și războaiele civile, cultura strategică a statelor, cercetarea noilor amenințări la adresa securității, cum ar fi rețelele criminale și teroriste, proliferarea armelor nucleare, biologice și chimice de distrugere în masă, fluxurile de emigrare legală și problemele de mediu.

Noul context geopolitic internațional determină Republica Moldova să își revizuiască strategiile de politică externă. În particular, strategia neutralității, adoptată prin constituție, nu a contribuit la minimizarea amenințărilor la adresa securității sale naționale. În plus, neutralitatea a fost și un obstacol pentru ca statul să-și aleagă o strategie de securitate mai potrivită și mai echilibrată. Ca vecin al Ucrainei și cu o regiune separatistă (Transnistria), Moldova se află într-un context de securitate vulnerabilă în care trebuie să-și regândească neutralitatea.

Neutralitatea țării a fost întotdeauna o problemă extrem de politizată, controversată și dezbinatoare. Cu toate acestea, după începutul războiului din Ucraina (24 februarie 2022), partidul de guvernare proeuropean a susținut statutul de neutralitate existent al Republicii Moldova. După mai multe conferințe și dezbateri, majoritatea experților s-au exprimat asupra faptului că acest statut declarat prin Constituție nu favorizează statul nostru. Mami mult ca atât, neutralitatea Republicii Moldova ar fi un mijloc insuficient de asigurare a securității statului și a cetățenilor săi, aceasta fiind mai mult formală, deoarece este încălcată de Federația Rusă care își ține ilegal forțele militare în raioanele de est ale Moldovei și nu intenționează să le retragă.

S-ar părea că a fi neutru în condițiile actuale înseamnă a fi la îndemâna Rusiei, căci

oricât nu am încerca să consolidăm capacitatea de apărare, inclusiv cea de gestionare a atacurilor hibride și cibernetice, precum și propaganda sau dezinformarea în masă, țara noastră nu ar rezista în fața Rusiei fără ajutorul extern. Cu alte cuvinte, neutralitatea este mai degrabă formală pentru Moldova și este folosită de Rusia drept instrument pentru ca Chișinăul să nu obțină garanții de securitate de la alte state sau organisme internaționale. Războiul din Ucraina a arătat că comportamentul Rusiei este unul agresiv, care nu ține cont de principiile dreptului internațional. Indiferent de acordurile moldo-ruse semnate, acestea nu vor fi respectate de Moscova, deoarece Rusia este în război cu Ucraina și nu își va limita acțiunile respectând normele internaționale, inclusiv neutralitatea Republicii Moldova.

Prin urmare neutralitatea Moldovei nu trebuie asociată și comparată cu neutralitatea altor state, precum Finlanda, Suedia, Austria, Elveția etc., deoarece acestea sunt diferite în ceea ce privește localizarea geografică și contextul geopolitic. Acest statut, deși a fost adoptat cu scopul de a ne oferi garanții de securitate, ne creează totodată un șir de dezavantaje și ambiguități în realizarea mai fermă a politicii externe.

Inegalitatea distribuirii forțelor militare pe care am menționat-o anterior stă la baza creării alianțelor de securitate colectivă. Tratatelor semnate în cadrul acestor alianțe obligă statele să susțină oricare alt stat semnatar și să acționeze în caz de declașarea unui conflict. La etapa actuală, observăm că dintre șirul de alianțe existente de securitate, NATO ar fi singura structură militară cu adevărat integrată. La momentul actual Republica Moldova participă la un șir de programe în parteneriat cu NATO. Țara noastră este membră a Organizației Națiunilor Unite, care reprezintă singura alianță universală de securitate colectivă. ONU însă nu are capacitatea de intervenție militară în caz de izbucnire a unui conflict (ineficiența acesteia fiind demonstrată și prin războiul din Ucraina). Mai mult ca atât, capacitățile sale limitate, manifestate prin adoptările la nivel de rezoluții cu caracter de recomandare dar nu și obligatorii pentru state, precum și dislocarea forțelor de menținere a păcii în țările cu focare de conflict (nu și implicare militară), au pus la îndoială eficiența și rolul acestei organizații pe arena internațională.

Totuși, în noul context general determinat de războiul din Ucraina, s-a realizat o consolidare modestă, dar importantă a armatei din Republica Moldova de către unele state NATO și statele europene. La Summitul NATO din 2022 de la Madrid [7], aliații au convenit asupra unui pachet de măsuri de sprijin personalizate pentru a ajuta Moldova să-și consolideze rezistența națională și pregătirea civilă. Pachetul îmbunătățit va susține Moldova în implementarea propriilor planuri de dezvoltare și modernizare pe termen lung pentru securitate și apărare. Acesta va sprijini în continuare statul nostru în consolidarea capacității sale de formare și logistică, precum și în managementul resurselor umane.

O politică izolaționistă ar dăuna intereselor Republicii Moldova, deoarece aceasta presupune alegerea de a nu participa la organizații și adunări internaționale. Menținerea relațiilor de prietenie cu alte state este o dimensiune esențială a autorității și legitimității unui stat. Toate statele, inclusiv cele mai puternice, sunt dependente, în diferite grade, de alte state. Chiar președinta țării, Maia Sandu, a fost cea care a declarat la conferința de la Munchen că Republica Moldova trebuie luată în considerare în procesul de transformare a arhitecturii de securitate pe arena internațională [7].

Situația geopolitică a suferit schimbări majore din cauza războiului din Ucraina. Acesta a impulsionat decizia statelor membre UE să ofere șansa atât Ucrainei, cât și Republicii Moldova de a deveni state candidate la integrarea în UE. Astfel, la 23 iunie 2022, Republica Moldova a primit statutul de țară candidată la UE [10, p.1-2]. Acesta este un moment istoric, procesul durând doar 3 luni, pe când unele țări îl așteaptă aproape 20 de ani. În aceste condiții, Republica Moldova urmează să demonstreze determinare și să accelereze procesul de aliniere la standardele europene. Pe lângă politicile externe, o importanță mare are și politica internă, mai ales pe calea spre integrarea în UE. Republica Moldova trebuie să urmeze în continuare drumul reformelor, în special cele din domeniul justiției. Combaterea corupției este unul din principalii pași pe care îi așteaptă Uniunea Europeană din partea Republicii Moldova.

Există și în continuare riscul escaladării unui război regional cu atragerea Republicii Moldova în acest conflict prin regiunea separatistă transnistreană. Având în vedere amenințările pe care le lansează oficialii ruși, dar incertitudinea când războiul din Ucraina se va sfârși, Moldova ar trebui să se bazeze pe sprijinul occidentului în procesul implementării unei politici de „reziliență activă” pentru a înfrunta și submina mai bine acțiunile Rusiei.

UE a plasat „reziliența” în centrul abordării sale față de agresiunea și amenințările hibride. În primul său document de politici, adoptat în 2016, „Cadrul comun privind combaterea amenințărilor hibride ca răspuns al Uniunii Europene”, UE a definit reziliența drept „capacitatea de a rezista la stres și de a se recupera în urma provocărilor” [1, p.2-3]. Raportul de previziune strategică UE 2020 a extins descrierea rezilienței la „capacitatea de a face față provocărilor, dar și de a trece prin tranziții, într-o manieră durabilă, echitabilă și democratică” [3, p. 4]. Strategia UE se bazează pe recomandări precum schimbul de informații și a mai bune practici. Răspunsurile sale politice existente nu dispun însă de măsuri clare care să slăbească în mod activ intensitatea agresiunii hibride rusești. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că UE și Moldova nu înțeleg încă pe deplin diferențele căi pe care le-ar putea urma agresiunea hibridă a Rusiei.

Punctul slab constă în dependența abordării rezilienței prin mijloace pasive. De exemplu, una dintre cele mai eficiente modalități de a combate dezinformarea rusă ar fi blocarea tuturor surselor și canalelor pe care Kremlinul le folosește în scopul desfășurării operațiunii de influență. Cu toate acestea, unele țări ale UE care au aplicat acest lucru în practică au făcut-o foarte lent, oponenții invocând de obicei libertatea presei și a informației. Drept urmare, Rusia a obținut libertatea de a avea un impact relevant din punct de vedere politic asupra opiniei publice din marile state ale UE. Pentru a umple această lacună în apărarea lor, UE și Moldova pot crea instrumente active de reziliență pentru utilizare în diferite domenii, pe diferite intervale de timp.

Rezistența unei invazii militare pe scară largă sau a elementelor armate ale unei agresiuni hibride este realizabilă pentru Moldova dacă face pregătirile potrivite și pune în aplicare strategii eficiente. Pentru a realiza acest lucru, țara ar trebui să reformeze complet modelul actual de instruire a forțelor armate, care în prezent se concentrează pe menținerea unei forțe de infanterie ușoară, precum și pe capacitatea de a desfășura operațiuni de menținere a păcii și umanitare.

UE și SUA ar trebui să ofere ajutor pentru a promova astfel de reforme – dar asistența

actuală eșuează în acest sens. De exemplu, UE a alocat Moldovei aproximativ 47 de milioane de euro prin instrumentul său European Peace Facility [4]. Măsura de asistență urmează să consolideze capacitățile unităților de logistică, mobilitate, comandă și control, apărare cibernetică, recunoaștere aeriană fără pilot și comunicații tactice ale Forțelor Armate ale Moldovei prin furnizarea de echipamente, provizii și servicii relevante neletale, inclusiv instruire legată de echipamente. Această măsură de asistență o va completa pe cea de 7 milioane EUR adoptată în decembrie 2021, care consolidează capacitățile Serviciului Medical Militar și Batalionului de Inginerie al Forțelor Armate. Cea mai recentă măsură de asistență este dovada angajamentului UE de a consolida capacitățile Republicii Moldova cu scopul de a spori securitatea națională, stabilitatea și reziliența acesteia.

UE ar trebui să înființeze o forță de asistență pe termen lung pe teritoriul Republicii Moldova. Aceasta ar permite UE să folosească lecțiile învățate în Moldova pentru a-și consolida înțelegerea asupra modului în care funcționează amenințările hibride moderne în condiții diferite de cele din majoritatea țărilor UE, chiar și în acele state membre supuse agresiunii hibride rusești. Această forță ar putea activa în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC) [9] a UE și ar conține componente civile și militare, concentrându-se pe elementele hibride de agresiune la care Moldova este cea mai vulnerabilă. Ei ar putea oferi instruire, expertiză și suport tehnic pentru a ajuta țara să contracareze operațiunile de influență rusă care vizează populația sa.

Nici o strategie de reziliență pentru Republica Moldova nu poate fi eficientă dacă sunt omise elementele cheie de diminuarea capacității unui agresor de a presa țara să se supună. Numai prin elaborarea strategiilor active de reziliență poate fi îmbunătățită capacitatea de descurajare sau învingere a acțiunilor hibride de agresiune străină. Mai mult de atât, UE ar putea să înființeze o misiune PSAC în Moldova, care să cuprindă atât componente civile, cât și militare, care să ajute autoritățile moldovenești să planifice și să efectueze evaluări ale amenințărilor de securitate și să protejeze împotriva riscurilor militare și hibride.

Pentru a preveni și combate pericolele create de apariția noilor amenințări de securitate, statul nu se poate baza doar pe sistemul tradițional de apărare: armate, armament și alianțe de securitate colectivă. Acesta trebuie să facă apel și la alte resurse strategice, cum ar fi: poliția, forțele de apărare civilă, servicii de informații și securitate, organizații pentru detectarea și prevenirea dezastrelor naturale și, mai ales, să își intensifice cooperarea în cadrul diferitelor organizații internaționale.

În continuare vom face referință la zona separatistă transnistreană și efectele sale asupra politicii externe a Republicii Moldova. O strategie de politică externă care ar ajuta la soluționarea conflictului transnistrean ar fi schimbarea formatului 5+2 [11, p. 7-8]. Acest format este inefficient la momentul actual, deoarece are ca parte de mediator al conflictului un stat interesat în menținerea conflictului – Federația Rusă. Oficialii Republicii Moldova ar putea înainta o solicitare față de organizațiile internaționale ca ONU sau OSCE pentru a implica misiuni de pacificare în regiune sub supravegherea lor, care ar putea găsi o soluție la acest conflict. Diplomații moldoveni ar putea încerca să restabilească unele platforme de dialog, mai ales cu pretinsul ministru de externe al Transnistriei, Vitali Ignatiev, făcându-se cunoscute în acest mod intențiile ambelor părți și dezvoltând unele căi de comunicare.

Politica externă a țării noastre trebuie să urmeze în continuare calea diplomatică, șeful statului negociind și colaborând cu alți lideri mondiali pentru a preveni un potențial conflict generat de tensiunile locale alimentate de conflictul din Ucraina, precum și pentru a preveni intrarea Republicii Moldova în acest conflict. Diplomazia și-a demonstrat de-a lungul istoriei eficiența instrumentelor sale utilizate. Aceasta a jucat un rol crucial în detensionarea crizelor internaționale, iar criza rachetelor din Cuba din 1962 [6, p.56-59] este un prim exemplu în acest sens.

Conchidem în final faptul că autoritățile Republicii Moldova ar trebui să urmărească parcursul conflictelor actuale (în special războiul din Ucraina) și să identifice soluții potrivite pe termen scurt și lung pentru a gestiona riscurile. Ar trebui realizate modificări ce țin de cadrul juridic și instituțional ce prevăd aceste aspecte. Dacă soluțiile de „ieri” nu mai sunt actuale și au devenit ineficiente, atunci ele ar trebui actualizate pentru a face față provocărilor de „astăzi”. Prin urmare, indiferent de cursul pe care îl va avea războiul din Ucraina, Moldova trebuie să abordeze mai responsabil problema insecurității și să se pregătească de cele mai defavorabile scenarii.

BIBLIOGRAFIE

1. Comunicare comună către Parlamentul European și Consiliu. Cadrul comun privind contracararea amenințărilor hibride. Un răspuns al Uniunii Europene, Bruxelles, 2016, p. 1-6.
2. Danii O, Mascauteanu M. Moldova under the European neighborhood policy: “falling between stools”. În: Eastern partnership: A new opportunity . Routledge: Abingdon; 2011. p. 99–119.
3. Direcția pentru Uniunea Europeana. Raport pe 2020 de analiză prospectivă strategică Analiză prospectivă strategică – drumul de parcurs către o Europă mai rezilientă. 2020.
4. European Peace Facility: Council adopts assistance measure in support of the Moldovan Armed Forces. Published on 30 June 2022. https://www-consilium-europa-eu./press/press-releases/2022/06/30/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measure-in-support-of-the-moldovan-armed-forces/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ro&_x_tr_hl=ro&_x_tr_pto=sc (vizitat 28.02.2023)
5. Gheorghe Cojocaru: Politica externă a R. Moldova se va așterne cuminte între Est și Vest Publicat la 27.06.2019. <https://moldova.europalibera.org/a/gheorghe-cojocaru-politica-extern%C4%83-a-republicii-moldova-se-va-a%C8%99terne-cuminte-%C3%AEntre-est-%C8%99i-vest-/30023274.html> (vizitat 13.03.2023)
6. Kennedy R. F. Thirteen Days: A memoir of the Cuban Missile Crisis. G.K.Hall & Co. Thorndike, Maine 1999, 185 p.
7. Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid. Publicat la 29 iunie 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm (vizitat 10.03.2023)
8. Pac H. Sistemul strategic internațional, Paris: Presses Universitaires de France, 1997. 128 p.

9. Politica de securitate și apărare comună. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/159/politica-de-securitate-si-aparare-comuna> (vizitat 10.03.2023)
10. Raport cu privire la activitatea Guvernului 2022-2023, Guvernul Republicii Moldova, 2023. p. 1-2.
11. Solomon C., Gumeniuc A. Conflictul transnistrean și procesul de negocieri în formatul „5+2”. MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), nr.3. (XLII), 2008, 12 p.

POLITICILE DE MEDIU ÎN AGENDA DE INTEGRARE EUROPEANĂ A REPUBLICII MOLDOVA

ENVIRONMENTAL POLICIES IN THE EUROPEAN INTEGRATION AGENDA OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Silvia DULSCHI,
doctor, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The environment in the environment asks for the glude impoverishment, which became a naive priest, is aimed directly in the vines and the health of the ppopulion, religible to the sake. The existence of a clean environment indisputably contributes to ensuring the fundamental human rights provided by the Constitution of the Republic of Moldova: the right to life and the right to physical and moral health. This involves preserving the quality of the main components of the environment under the conditions of sustainable development

Keywords: *environment, policies, protection, right to life, health, clean environment, sustainable development*

Ca urmare a schimbărilor produse în societatea noastră, în structura economiei naționale, dar și în cadrul legislativ existent, a apărut necesitatea elaborării unei politici clare în domeniul protecției mediului, care: a) să determine principiile de bază și prioritățile în domeniul protecției mediului, utilizării raționale a resurselor naturale și al dezvoltării durabile a țării; b) să asigure sinergismul implementării obligațiilor internaționale asumate de R.Moldova și realizarea cadrului politic prin prisma integrării europene; c) să constituie baza reformei instituționale și consolidării capacităților de implementare a cadrului politic și legislativ în domeniul protecției mediului și utilizării durabile a resurselor naturale.

Necesitatea elaborării unui document de politici în domeniul mediului a fost remarcată pe parcursul anilor atât de către experții naționali, cât și de către experții internaționali angajați în diferite misiuni de mediu în R.Moldova. Elaborarea unui document de politici în domeniul mediului a fost dictată și de vectorul politic de integrare europeană al țării, de cerințele actuale de aliniere a legislației naționale la prevederile UE și de asigurare a unei dezvoltări durabile a țării prin promovarea economiei verzi. Procesul de integrare europeană reprezintă o provocare a sectorului de mediu și include 2 mari direcții de acțiune: armonizarea legislației naționale de mediu cu acquisul comunitar și reforma instituțională, care presupune dezvoltarea unui mecanism instituțional capabil să pună în aplicare cadrul legislativ nou-adoptat. Intervenția statului în domeniul protecției mediului a fost determinată și de necesitatea realizării obiectivelor enunțate

în Documentul final aprobat la Conferința pentru Dezvoltare Durabilă de la Rio de Janeiro “Viitorul pe care îl dorim”, Declarația Miniștrilor de Mediu de la Astana; cele 26 de principii din Declarația de la Stockholm privind mediul uman; Obiectivele de Dezvoltare a Mileniului (obiectivul 7 “Asigurarea Durabilității Mediului”); Programul de asistentă a ONU pentru R. Moldova, cu prioritatea nr. 3 “Mediu, Schimbări Climatice și Managementul Riscurilor”, avînd ca scop protecția factorilor de mediu și a ecosistemelor naturale, reglementarea și utilizarea rațională și durabilă a resurselor naturale și minimalizarea impactului asupra mediului și sănătății umane. Capitole întregi ce cuprind acțiuni de protecție a mediului au fost incluse în documente naționale de planificare strategică, Precum: Programul de activitate și Planul de acțiuni al Guvernului, Strategia de asigurare a securității naționale, Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului, Cadrul bugetar pe termen mediu. Domeniul protecției mediului a fost recunoscut ca un domeniu important pentru dezvoltarea social-economică a țării în *Strategia Națională de Dezvoltare “Moldova 2020”*.

Primul document de politici în domeniul mediului a fost *Legea privind protecția mediului inconjurator*¹, care trasa la acel moment direcțiile principale și mecanismele politicii de protecție a mediului la etapa de tranziție spre economia de piață. Ulterior a fost elaborat *Programul național strategic de acțiuni în domeniul protecției mediului inconjurator*², Planul de acțiuni de implementare a Programului conținea activități planificate pînă în anul 2005. Acest document a fost urmat de *Planul Național de Acțiuni în domeniul protecției mediului (1996)*, elaborat în conformitate cu *Programul de acțiuni în domeniul protecției mediului în țările Europei Centrale și de Est*. Direcțiile principale ale acestor documente au fost expuse în *Orientările strategice ale dezvoltării social-economice a R. Moldova pînă în 2005*, în care, pentru prima dată, pe lîngă problemele economice și sociale, au fost incluse și problemele de mediu.

Procesul “Un mediu pentru Europa” a acordat o atenție deosebită țărilor din regiunea Europei de Est, Caucazului și Asiei Centrale (EECAC) și țărilor din Europa de Sud-Est. R. Moldova a participat activ la acest proces, a semnat și a ratificat un șir de acorduri internaționale în domeniul mediului. Implementarea acestora a devenit o parte componentă a activității țării în acest domeniu, la nivel național și regional.

Au fost adoptate un șir de instrumente juridice, programe și strategii și în alte sectoare ale economiei. Necesitatea de a promova o politică unică în domeniul mediului și folosirii resurselor naturale, orientarea politică spre integrare europeană, au condiționat revizuirea politicii de mediu și elaborarea unui document conceptual nou în domeniu: *Concepția politicii de mediu a R. Moldova, (2001)*, cu obiective principale: prevenirea și reducerea impactului negativ al activității economice asupra factorilor de mediu, resurselor naturale și sănătății populației în contextul dezvoltării durabile a țării; asigurarea securității ecologice a țării. În document, s-au evidențiat noi abordări în domeniu, inclusiv orientarea spre integrarea europeană și promovarea includerii cerințelor de mediu în politicile sectoriale. Totodată, necesită a menționa faptul că obiectivele aveau un caracter general, Concepția nu a determinat stabilirea unui

¹ HG cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia nr. 301 din 24.04.2014 MO nr.104-109/328 din 06.05.2014

² Ibidem

cadru strategic de mediu sau dezvoltarea unor documente de politici care să definească obiective cuantificabile³. În perioada următoare, cadrul de politici de mediu s-a dezvoltat și a cuprins câteva documente de politici sectoriale, care reflectă obiective și direcții de acțiune în diferite domenii, cum ar fi: gestionarea deșeurilor și a substanțelor chimice, prevenirea poluării, conservarea biodiversității, alimentarea cu apă și canalizarea, deșertificarea, silvicultura ș.a. Însă o mare parte din aceste documente conțineau concepții depășite, care trebuiau actualizate, iar pentru unele componente și aspecte de mediu, era necesară elaborarea documentelor de politici.

Lipsa unei strategii-cadru de mediu a cauzat un deficit de planificare strategică în sectorul de mediu din R.Moldova, lipsa unei viziuni generale la nivel de Guvern și fragmentarea sectorului. Aprobarea *Strategiei de gestionare a deșeurilor pentru anii 2013-2027*, a permis stabilirea unui set de obiective și măsuri privind colectarea, transportarea, tratarea, valorificarea și eliminarea deșeurilor în R.Moldova. De asemenea, anumite prevederi și acțiuni de protecție a mediului au fost incluse într-o serie de documente de politici din alte sectoare, însă ponderea acestor acțiuni și gradul lor de implementare rămânea scăzut. În scopul asigurării implementării prevederilor *Programului de activitate a Guvernului R.Moldova "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare" 2013-2014* și creării cadrului strategic în domeniul protecției mediului înconjurător, a fost aprobată *Strategia de Mediu pentru anii 2014-2023* și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. Viziunea Strategiei este reforma implementată în sectorul protecției mediului, astfel încât să funcționeze un sistem de management de mediu ajustat la rigorile UE.

Scopul Strategiei este de a garanta populației R.Moldova dreptul la un mediu nepoluat și sănătos. Obiectivul general al Strategiei rezidă în crearea unui sistem eficient de management de mediu, care să contribuie la creșterea calității factorilor de mediu și să asigure populației dreptul la un mediu natural curat, sănătos și durabil.

Moldova are un regim legislativ de mediu complex, favorabil pentru asigurarea respectării reglementărilor de mediu. În calitate de principal document strategic *Strategia de Mediu pentru anii 2014-2023* definește obiectivele prioritare în domeniul protecției mediului și folosirii raționale a resurselor naturale, precum și mecanismul de realizare a acestora. La prima etapă (2014-2017), majoritatea măsurilor planificate se referă la armonizarea legislației naționale cu Directivele UE în domeniu, crearea cadrului legal și instituțional, asigurarea suportului metodologic și informațional necesar (proiecte soft). Acestea implică o pregătire avansată, consacrare și consecvență din partea autorităților publice responsabile și a comunității de experți în domeniu. La etapa a II (2018-2020) și a treia (2021-2023) sunt planificate acțiuni de extindere și modernizare a componentelor de logistică și infrastructură (proiecte hard), precum și acțiuni de evaluare a rezultatelor și impactului, care necesită o asistență financiară mult mai mare în comparație cu prima etapă.⁴

În anii 2014-2023 legislația de mediu a R.Moldova a înregistrat schimbări semnificative. În domeniul guvernării de mediu, de rând cu *Strategia de mediu pentru*

³ HG cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia nr. 301 din 24.04.2014 MO nr.104-109/328 din 06.05.2014.

⁴ Bacal Petru. Mecanismul economic de protecție a mediului în Republica Moldova. Abordare geografică și ecologică. Chișinău 2018. p.32

anii 2014-2023, a fost aprobat *Programul de promovare a economiei „verzi” în R.Moldova (2018-2020)*,⁵ și un șir de acte normative: *Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului*, cu modificările ulterioare, *Legea nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu*, cu modificările ulterioare, și *HG nr. 1467/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind accesul la informația de mediu*, cu modificările ulterioare. În domeniul calității aerului atmosferic, conform obiectivului 7 al *Strategiei de Mediu*, se prevede realizarea a 2 direcții de acțiuni: 1) Crearea sistemului de management integrat al calității aerului; și 2) reducerea emisiilor de poluanți în atmosferă cu 30%, până în anul 2023 și a gazelor cu efect de seră cu 20% până în anul 2020, comparativ cu anul 1990. A fost aprobat prin *HG nr. 414/2016 Regulamentul privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi*; de asemenea, *Legea nr. 98/2022 din 14.04.2022 privind calitatea aerului atmosferic*; *Strategia în domeniul protecției aerului atmosferic (2018-2028)*.

În domeniul calității apelor, în perioada 2015-2023, activitatea s-a orientat spre dezvoltarea documentelor de politici în domeniul gestionării resurselor de apă, fiind aprobate: *Concepția reformei sistemului național de gestionare, prevenire și reducere a consecințelor inundațiilor asupra mediului* (prin *HG nr. 590/2016*), *Programul național pentru implementarea Protocolului privind Apa și Sănătatea în R.Moldova pentru anii 2016-2025* (prin *HG nr. 1063/2016*), *Planul de gestionare a districtului bazinului hidrografic Nistru* (prin *HG nr. 814/2017*) și *Planul de gestionare a districtului bazinului hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră* (prin *HG nr. 955/2018*). Alte 2 acte normative aprobate în acest domeniu sunt: *HG nr. 672/2016 pentru aprobarea Concepției-cadru și a Regulamentului cu privire la funcționarea Sistemului informațional al resurselor de apă din R.Moldova (SIRA)* și *HG nr. 977/2016 cu privire la aprobarea Regulamentului-tip de exploatare a lacurilor de acumulare/iazurilor*, *Strategia privind alimentarea cu apă și sanitație pentru anii 2014-2028*.

Sumele alocate pentru realizarea Programului (2016-2025) și Strategiei (2014-2028) privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților au crescut pe seama surselor externe de finanțare și a transferurilor la bugetele locale.

Majoritatea subvențiilor au fost oferite de sursele externe de finanțare. În baza creditului acordat de Poloniei au fost extinse rețelele interraionale de mare capacitate pentru aprovizionarea cu apă, iar conducta Vadul lui Vodă-Chișinău a fost prelungit până la Strășeni. Fondul de Dezvoltare Economică Arabă din Kuweit a oferit un credit pentru finanțarea lucrărilor de renovare a sistemelor de alimentare cu apă în 6 localități. Aceste sume au fost transferate către întreprinderile comunale din orașele Cahul, Orhei, Soroca, Ștefan-Vodă și mun.Bălți, pentru reabilitarea sistemelor de apă și canalizare, sporirea eficienței serviciilor prestate. Cu suportul Fondului de Investiții Sociale din Moldova, au fost finalizate lucrările de aprovizionare cu apă și canalizare în 19 localități. În cadrul Memorandumului cu Danemarca au fost implementate proiecte de ameliorare a serviciilor comunale în orașele Călărași, Edineț și Cupcini, în satele Borceag, Stăuceni și Chircăiești. Majoritatea alocațiilor financiare au fost destinate întreprinderilor comunale pentru realizarea măsurilor curente de aprovizionare cu apă

⁵ HG cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia nr. 301 din 24.04.2014 Monitorul Oficial nr.104-109/328 din 06.05.2014

și canalizare și pentru reconstrucția stațiilor de epurare. Din cauza alocării insuficiente a mijloacelor financiare, a lipsei personalului calificat, au fost realizate mai puțin de jumătate din măsurile preconizate.

Diversitatea surselor de finanțare necesită formarea stringentă a unui centru instituțional de coordonare, altfel, o parte din proiectele elaborate riscă să nu fie implementate integral. De asemenea, utilizarea fondurilor menționate, în mediul rural, ameliorează doar parțial sistemele de alimentare cu apă, fără a contribui esențial la îmbunătățirea gestionării acestui sector. Conform *Strategiei de Mediu*,⁶ în domeniul *resurselor de apă* sunt stabilite 2 obiective specifice: 1) Îmbunătățirea calității a cel puțin 50% din apele de suprafață prin implementarea sistemului de management al bazinelor hidrografice; 2) Asigurarea accesului, până în 2023, a circa 80% din populație la sisteme și servicii sigure de alimentare cu apă și a circa 65% la sisteme și servicii de canalizare. Majorarea semnificativă a numărului și sumei proiectelor finanțate în anii 2010-2016 a fost condiționată și de demararea relativ reușită a implementării *Strategiei privind alimentarea cu apă și sanitație pentru anii 2014-2028*.⁷ Strategia se bazează pe principii moderne, și presupune a fi implementată conform Directivelor UE.⁸ Obiectivul Strategiei este asigurarea graduală a accesului la apă sigură și sanitație adecvată pentru toate localitățile R.Moldova. Una din direcțiile prioritare ale Strategiei este promovarea proiectelor regionale și intercomunale.

Principalele surse interne planificate sunt: FEN, FNDR, transferurile de la bugetul de stat. Proiectul regional este asistat financiar de către: BERD (împrumut) și BEI (grant) și urmează a fi implementat în raioanele Soroca, Bălți, Florești, Drochia, Râșcani, Sângerei și Telenești. Rezultatul scontat constă în ameliorarea condițiilor de trai și accesul la surse sigure de apă potabilă a cca 400 mii cetățeni. Proiectul regional „Îmbunătățirea infrastructurii de apă în centrul Moldovei” prevede construcția apeductului Chișinău-Strășeni-Călărași și a început la finele 2018. Proiectul a fost finanțat sub formă de grant de Guvernul Federal German, prin intermediul Băncii de Dezvoltare KfW. În decembrie 2015 a finalizat proiectul „Program de dezvoltare a companiilor de apă”, implementat în raioanele Ceadăr-Lunga, Leova, Hâncești, Orhei, Florești și Soroca.⁹

Cu suportul BM și al Programului Național „ApaSan”¹⁰ cofinanțat de Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare, a demarat Proiectul „Elaborarea studiului diagnostic privind alimentarea cu apă și sanitație în mediul rural”. Recent au finisat proiectele regionale „Îmbunătățirea serviciilor de apă și canalizare din raionul Râșcani”, „Modernizarea serviciilor de aprovizionare cu apă și canalizare în raioanele Cahul și Leova”. La perioada finală de implementare se află proiectele regionale de extindere a rețelilor de aprovizionare cu apă din bazinul Nistrului (apeductele Soroca-Bălți-Râșcani și Vadul lui Vodă-Chișinău-Strășeni) și din bazinul Prutului (Leova-Ceadăr Lunga-

⁶ Bacal Petru. Mecanismul economic de protecție a mediului în R.Moldova. Abordare geografică și ecologică. Ch.:2018. p.32

⁷ HG nr. 99 din 20-03-2014 cu privire la aprobarea Strategiei de alimentare cu apă și sanitație(2014 – 2030). Publicat: 28-03-2014 în MO nr. 72-77 art. 222

⁸ Ibidem

⁹ Raportul Ministerului Mediului privind procesul de implementarea a Strategiei AAS în anul 2015.

¹⁰ Bacal Petru. Mecanismul economic de protecție a mediului în Republica Moldova. Abordare geografică și ecologică. Chișinău 2018. p.34

Taraclia, Leova-Iargara, Leova-Romanovca, Prut-Fălești, Prut-Nisporeni, Zagarancea-Cornești ș.a.). Totodată, menționăm, că scenariul prevăzut în prezenta Strategie este insuficient ajustat la rata reală a inflației, la evenimentele geopolitice și geoeconomice recente. Obiectivele stipulate în Strategia de Mediu sunt suplimentate de **Programul Național pentru implementarea protocolului privind Apa și Sănătatea (2016-2025)**, care include obiective specifice foarte ambițioase și puțin realiste, în special în condițiile actuale ale depopulării accelerate a spațiului rural, intensificării proceselor migraționiste și de îmbătrânire demografică, dar și insalubrității masive și pauperizării spațiului rural. Programul respectiv este foarte vag și cuprinde 14 obiective specifice și 77 de acțiuni planificate. Costul integral al Programului este de 11,1 mlrd. lei, din care 1,9 mlrd. lei din cadrul Bugetului de Stat și 9,2 mlrd. lei din surse externe.¹¹ Suportul financiar maxim, de 10 mlrd lei, va necesita realizarea *obiectivului 3: Asigurarea accesului la sisteme durabile de apă potabilă în 100% instituții pentru copii și 75 % din populație.*

Un alt document strategic important ce vizează sporirea accesului resurselor de apă este *Programul de dezvoltare a gospodăririi apelor și a hidroameliorației în R.Moldova pentru anii 2011-2020*.¹² Documentul prevede: 1) majorarea suprafețelor de teren irigat până la 300 mii ha; 2)reparația digurilor de protecție antiiviitură; 3) curățarea canalelor de desecare; 4) managementul resurselor de apă. După aprobarea în anul 2014 a Planului național de extindere a suprafețelor cu vegetație forestieră pentru anii 2014-2018, a fost elaborată și aprobată, *Strategia privind diversitatea biologică a R. Moldova pentru anii 2015-2020 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia*. Pentru asigurarea creării Rezervației Biosferei tripartite „Delta Dunării – Prutul de Jos” (România-R. Moldova-Ucraina), au fost adoptate *Legea nr.132 /2018 privind fondarea Rezervației Biosferei „Prutul de Jos” și Legea nr. 144/2018 privind modificarea anexei nr. 8 la Legea nr. 1538/1998 privind fondul ariilor naturale protejate de stat*.¹³

A fost îmbunătățit și cadrul normativ privind gestionarea fondului piscicol, prin Legea nr. 149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, cu modificările ulterioare,¹⁴ în domeniul gestionării deșeurilor, activitățile de dezvoltare a cadrului normativ s-au realizat în concordanță cu prevederile Strategiei de gestionare a deșeurilor în R.Moldova (2013-2027). Prin Legea nr. 209/2016 privind deșeurile, cu modificările ulterioare,¹⁵ s-a stabilit cadrul legal ajustat la principiile și standardele europene de gestionare a deșeurilor, Directiva 2008/98/CE a PE și a Consiliului din 19.11. 2008 privind deșeurile.

Legea stabilește un mecanism nou aplicat în majoritatea țărilor europene, răspunderea extinsă a producătorului. Începând cu anul 2018 acest mecanism a fost pus în aplicare pentru deșeurile de echipamente electrice și electronice în conformitate cu HG nr. 212/2018. Tot în această perioadă a fost stabilit și mecanismul de evidență

¹¹ Bacal Petru. Mecanismul economic de protecție a mediului în Republica Moldova. Abordare geografică și ecologică. Chișinău 2018. p.34

¹² Aprobat prin HG nr. 751 din 05.10.2011. În. MO nr. 170-175 din 14.10.2011.

¹³ Bacal Petru. Mecanismul economic de protecție a mediului în R.Moldova. Abordare geografică și ecologică. Chișinău 2018. p.40

¹⁴ LP nr. 149 din 08-06-2006 **privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura**. Publicat: 11-08-2006 în MO Nr. 126-130 art. 597, modificată *LP318 din 17.11.22, MO383/26.11.22 art.723*

¹⁵ EU4Environment (2022). Sistemul de asigurare a respectării legislației de mediu în R.Moldova. Situația actuală și recomandări. 2022.

și raportare a deșeurilor de către producătorii de deșeuri. Legea nr. 141/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a stabilit interdicții și restricții pentru anumite categorii de produse periculoase cu conținut azbest și anumite vopsele cu conținut de plumb. În domeniul schimbărilor climatice, urmare a aprobării *Strategiei de adaptare la schimbarea climei până în anul 2020*, a continuat dezvoltarea cadrului de politici privind adaptarea și atenuarea schimbărilor climatice, fiind aprobate *Strategia de dezvoltare cu emisii reduse a R. Moldova până în anul 2030 (prin HG nr. 1470/2016)* și *Programul de suprimare eşalonată a hidroclorofluorocarburilor halogenate pentru anii 2016-2040 (prin HG nr. 856/2016)*.

Prin Legea nr. 78/2017 a fost ratificat *Acordul de la Paris privind schimbările climatice*, prin care R. Moldova și-a asumat angajamentul de a reduce până în anul 2030 emisiile de gaze cu efect de seră cu cel puțin 67%, comparativ cu nivelul atins în anul 1990. În scopul monitorizării acestei reduceri, prin HG nr. 1277/2018 a fost instituit *Sistemul național de monitorizare și raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră și altor informații relevante pentru schimbările climatice*. Alte 2 acte normative aprobate, care reglementează emisiile de gaze ce distrug stratul de ozon (F-gaze), sunt: HG nr. 1242/2016 pentru aprobarea *Regulamentului cu privire la măsurile de reducere a emisiilor provenite de la sistemele de climatizare ale autovehiculelor*, cu modificările ulterioare și HG nr. 589/2018 pentru aprobarea *Regulamentului cu privire la stabilirea mecanismului de repartizare a contingentelor anuale pentru importul hidroclorofluorocarburilor halogenate*. În anul 2022,¹⁶ politicile statului au fost orientate spre prevenirea poluării, gestionarea durabilă a deșeurilor și a produselor chimice, asigurarea managementului integrat al resurselor de apă, asigurarea calității aerului și atenuarea efectelor schimbărilor climatice, protecția și conservarea biodiversității, precum și asigurarea implementării angajamentelor aferente procesului de integrare europeană, conform prevederilor acordului de asociere RM-UE și Agendei de Asociere RM-UE pentru anii 2021-2027. În scopul *protecției mediului, asigurării securității ecologice și prevenirii traficului ilicit al deșeurilor*, Guvernul R. Moldova a aprobat la data de 22 iunie 2022, *Regulamentul privind transferurile de deșeuri, armonizat cu cadrul european*. Regulamentul stabilește norme pentru supravegherea și controlul transferurilor de deșeuri și servește drept baza pentru implementarea Convenției de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora. A fost aprobată HG nr. 881/2022 pentru aprobarea *Metodologiei privind calcularea tarifelor la unele servicii publice de gestionare a deșeurilor municipale*, cu scopul stabilirii modului de calculare, aprobare și aplicare a tarifelor pentru serviciile publice de gestionare a deșeurilor municipale furnizate consumatorilor de către operatorii serviciului public. Luând în considerație că domeniul managementul deșeurilor dispune de finanțare bugetară insuficientă, Guvernul a priorizat domeniul managementul deșeurilor ca sector cheie, care necesită intervenții consistente, pentru a iniția procesul de dezvoltare a infrastructurii moderne cu suportul partenerilor de dezvoltare. La 23.02.2023, Parlamentul R. Moldova a adoptat Legea nr. 14 pentru ratificarea Acordului de împrumut dintre R. Moldova și BERD în vederea realizării proiectului „Deșeuri solide în R. Moldova”. S-a decis lansarea construcției

¹⁶ Raport cu privire la activitatea Guvernului 2022-2023. Februarie, 2023. https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_gov_2022-2023_0.pdf

infrastructurii de gestionare a deșeurilor pentru r-nul Ungheni, Nisporeni, Călărași. Resursele financiare vor fi direcționate prioritar spre implementarea proiectelor în 3 Regiuni de Management al Deșeurilor (RMD), în care au fost deja identificate și alocate terenurile necesare pentru elaborarea Studiilor de Fezabilitate și amplasarea infrastructurii de gestionare a deșeurilor.¹⁷ În cadrul proiectului OSCE „Eliminarea și distrugerea pesticidelor inutilizabile din regiunea transnistreană a R.Moldova, Faza 2”, în anul 2022, pesticidele inutilizabile și interzise, stocate la depozitul din s.Voroncovo, r. Rîbnița, au fost încărcate și transportate la uzina specializată din Hamburg și incinerate. În scopul gestionării ulterioare a pesticidelor inutilizabile, se prevede crearea Centrului de Gestionare a Deșeurilor Periculoase. În domeniul prevenirii poluării aerului, apei și solului, la 30.09.2022 a fost adoptată *Legea nr. 227 privind emisiile industriale*, care va asigura prevenirea și controlul poluării provocate de activitățile industriale și economice.¹⁸ *Legea nr. 226/2022 pentru modificarea unor acte normative* aduce modificări și ajustări la *Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului*, *Legea nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu și abrogă Legea nr. 851/1996, privind expertiza ecologică*. Aceste modificări au fost operate pentru asigurarea unui nivel mai înalt de protecție a mediului, în conformitate cu cerințele principiului statului de drept și a practicilor UE. În domeniul managementului integrat al resurselor de apă, a fost aprobată HG nr. 444/2022 cu privire la aprobarea *Programului de gestionare a distric-tului bazinului hidrografic Dunărea – Prut și Marea Neagră, ciclul II (2023- 2028)*. Prin HG nr.183/2022 a fost aprobat Regulamentul Cadastrului de stat al apelor, format de Sistemul informațional automatizat „Cadastrul de stat al apelor”, prin care se stabilește modalitatea de ținere a datelor despre resursa de apă și asigurarea accesului la informație și transparență decizională în domeniul apei. Proiectul „Reabilitarea instalațiilor de la Nodul Hidroelectric Costești Stânca” a fost declarat drept proiect prioritar pentru următoarea perioadă.¹⁹ Acesta urmează a fi finanțat în cadrul Programului Interreg NEXT România - R. Moldova 2021-2027. În domeniul Aer și Schimbări Climatice, în anul 2022, au fost elaborate 2 Programe: 1. *Programul de dezvoltare cu emisii reduse a R.Moldova până în anul 2030* și 2. *Programul național de adaptare la schimbările climatice până în anul 2030*. În scopul monitoringului calității aerului, la 24.06.2022, în mun. Chișinău, a fost instalată prima stație de tip trafic. Stația a fost donată de Guvernul Germaniei, prin programul GIZ „Consolidarea capacităților pentru implementarea politicii în domeniul climei în Balcanii de Vest, Europa Centrală și de Est și Asia Centrală”. A fost aprobată participarea R.Moldova la Programul UE pentru mediu și politici climatice – „LIFE”. La 26.11.2022, a fost semnat și aprobat Acordul „LIFE” (HG nr. 842/2022) privind participarea R.Moldova la Programul UE pentru mediu și politici climatice – „LIFE”. Prin *Legea nr.71/2022*, a fost fondat Parcul Național „Nistrul de Jos”.

În anul 2022 a fost elaborat proiectul „Programului Național de Extindere și Reabilitare a Pădurilor pentru perioada 2023-2032 și Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia, pentru perioada 2023-2027”. Scopul proiectului: extinderea

¹⁷ Raport cu privire la activitatea Guvernului 2022-2023. Februarie, 2023. https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_gov_2022-2023_0.pdf

¹⁸ Legea va intra în vigoare la 2 ani de la data publicării în Monitorul Oficial

¹⁹ Ședința Comitetului interministerial pentru planificarea strategică, care a avut loc în data de 18 ianuarie 2023

suprafeței de vegetație forestieră până la 15% din suprafața țării până în anul 2030. Proiectul Programului se află la etapa de consultări publice.

Concluzii. Cercetările și analiza sistemului de acte legislativ-normative de mediu existente și politicile de mediu realizate în R. Moldova, ne-a permis să menționăm unele caracteristici și particularități de bază: dezvoltarea sistemelor de acte la toate nivelele (internațional, european și național) este un proces permanent; sistemul de acte poate asigura rezolvarea de „Jure” a principalelor probleme de protecție a mediului din R.Moldova; starea sistemului de acte de mediu în R. Moldova este satisfăcătoare și în linii generale, corespunde cerințelor naționale și internaționale la etapa respectivă de dezvoltare a statului; dezvoltarea continuă a legislației internaționale în domeniul vizat este un factor stimulator în efectuarea unor activități convergente și în R. Moldova. Sistemul de acte legislativ-normative de mediu reprezintă o pârghie indispensabilă pentru asigurarea activităților de protecție a mediului, însă necesită măsuri mult mai eficiente în implementarea acestora la toate nivelele sale – global, continental, regional, național, etc. Cele menționate mai sus confirmă odată în plus necesitatea de a impulsiona și a eficientiza procesul de dezvoltare a sistemului de acte legislativ-normative în R. Moldova pentru îndeplinirea tuturor dezideratelor naționale și internaționale în probleme de protecție a mediului, asigurarea echilibrului ecologic și condițiilor optime de viață pentru toate organismele vii în țara noastră.

BIBLIOGRAFIE

1. Bacal Petru. Mecanismul economic de protecție a mediului în Republica Moldova. Abordare geografică și ecologică. Chișinău 2018.
2. HG cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia nr. 301 din 24.04.2014 MO nr.104-109/328 din 06.05.2014
3. HG nr. 99 din 20-03-2014 cu privire la aprobarea Strategiei de alimentare cu apă și sanitație(2014 – 2030). Publicat: 28-03-2014 în MO nr. 72-77 art. 222
4. Raporul Ministerului Mediului privind procesul de implementarea a Strategiei AAS în anul 2015.
5. EU4Environment (2022). Sistemul de asigurare a respectării legislației de mediu în R.Moldova. Situația actuală și recomandări. 2022.
6. Raport cu privire la activitatea Guvernului 2022-2023. Februarie, 2023. https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_gov_2022-2023_0.pdf
7. Teușdea V. Protecția mediului. București: Fundația România de mâine, 2000. 288 p.
8. Trușcă P., Trușcă Trandafir A. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos în jurisprudența CEDO. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2009, nr. 1.
9. Trofimov I. Dreptul mediului. Chișinău: Elena – V.I., 2002. 203 p.
10. Turețchi S.Reforme la nivel național și internațional pentru protecția mediului înconjurător. Consecințele reformelor. Chișinău, 2019.
11. Țarcă Șt. Dreptul mediului. Curs Universitar. București: Lumina Lex 2005.

CULTURAL DIPLOMACY AS A MECHANISM OF EUROPEAN VALUES AND INTEGRATION IN THE EU COUNTRIES

*Liudmyla KOZLOVA,
professor of the Black Sea National University
of Petro Mohyla (Mykolaiv, Ukraine)*

SUMMARY

This article is about the cultural diplomacy, when the modern states create their positive image on the international arena, establish mutually beneficial cooperation and close dialogue with other countries on the basis of the means and methods of cultural diplomacy. Culture helps diplomacy, contributes to the normalization of international political relations, and stimulates the economy. In addition, culture acts as an important source of strengthening mutual understanding and solidarity, on which strong relations between nations and peoples are built. In this context the experience of European countries and France in particular is interesting.

Keywords: *cultural diplomacy, cultural, public diplomacy, international political relations, France, EU.*

Cultural diplomacy is a comparatively young concept. It is seen as part of public diplomacy, that is, the efforts of diplomats of a certain country or organizations financed by certain countries, aimed at communicating with the population of another country. Unlike traditional diplomacy, which involved contact only within the diplomatic corps, public diplomacy is aimed at the general public of another country and tries to conduct two-way communication with it, that is, dialogue.

Such actions of certain states are included in the arsenal of so-called “soft power”, the concept of which was substantiated by the American political scientist Joseph Nye and which was practically embodied in the policy of such American presidents as Bill Clinton or Barack Obama. In a video, Nye explains the concept this way: “Traditionally, in a political context, when asked ‘who wins?’, the answer has been: the side with the largest army wins; but in today’s world sometimes the side with the best story wins. So, the ability to get that story out there, to be able to explain things in a way that influences people’s thoughts, becomes key.” [4]

Cultural diplomacy performs the following functions:

- dissemination of information about the country through cultural and artistic events, work of cultural institutions, popularization and promotion of language, art, cultural heritage and national cuisine;
- formation of a positive image of the country in the world;
- establishment of bilateral relations with the host country;
- spread of political influence in host countries;
- promotion of economic development of the state, access to new markets [1].

Cultural diplomacy measures involve the institutionalization of international cultur-

al ties. Most of the influential European states today have created networks of cultural institutions abroad. In particular, cultural representations of many European countries work in Kyiv: the British Council (Great Britain), the French Institute (France), the Czech Center (Czech Republic), the Polish Institute (Republic of Poland), the Cervantes Institute (Spain), the Goethe Institute (Germany) etc.

The state sees cultural institutions abroad as a tool for implementing cultural diplomacy and realizing foreign policy interests. Although certain cultural institutions abroad are non-governmental organizations (for example, the Goethe-Institute, which is funded by the German federal government), they receive comprehensive support from the state. Despite the fact that cultural centers (institutes) can have their own budget, a significant source of replenishment of which is language courses, the main funding is provided by the state.

For example, the Czech Center receives the main funding from the state budget, which is allocated to the maintenance of staff and premises, as well as to separate programs (copyright purchase, exhibition activities), and for other programs it is practiced to attract partners (for example, to publish books). In some European countries, for example, France, the promotion of culture is mainly done by the state, culture is spread much less through private institutions or artists

Nowadays, cultural diplomacy of France shows its effectiveness and influence in the foreign policy actions of the state, contributes to the achievement of political goals and ensuring the national interests of the state. It also has a wide range of opportunities to influence the current state of national security issues, stimulate cultural development, strengthen national identity and democratic values, and shape France's image on the international scene [3].

Cultural diplomacy of France in the 21st century opens up more and more prospects and conditions for the socio-cultural development of the state and has a positive effect on the political activity of France. The origins of these problems can be traced back to the 17th century, when French diplomacy became a trend setter. During this period, the French language began to be used as the main means of international communication and diplomatic correspondence. Despite all the twists and turns of its history, France has managed to maintain continuity in the policy of promoting its culture [5].

The French Ministry of Europe and Foreign Affairs has a wide network of cultural departments and institutions abroad. Together, they establish close ties with partners to achieve the following goals: to acquaint the foreign public with French culture and the work of French artists and artists (the network of French cultural institutions abroad holds more than 26,000 events a year); build strong links not only between artists, but also between cultural policy makers to better respond to the needs of foreign artists, performers and professional market participants [1]

The political and cultural presence of France and the positioning of its foreign policy interests are facilitated by numerous private foundations whose task is to spread the French language and culture through "people of goodwill of all views, political and religious currents." Thus, the non-state structures of cultural diplomacy are Alliance Française (AF), L'Association Française d'Action Artistique (AFAA), La Maison des Cultures du Monde, L'Association pour la Diffusion de la Pensée Française (ADPF), UniFrance

Films (Unia Films S.A.), TV France International (TVFI), France Edition and others [1].

The French Institute and the Alliance Française network are the main structures that carry out France's cultural activities abroad. The French Institute, established on January 1, 2011, is responsible for the implementation of all French cultural activities abroad. Being managed by the Ministry of Europe and Foreign Affairs, it contributes to the achievement of new goals and the expansion of France's international influence by strengthening dialogue with representatives of other cultures, based on understanding and partnership [3].

The Alliance Française network, founded in Paris in 1883, acts as a partner of the Ministry of Europe and Foreign Affairs. This world's largest cultural network has more than 800 branches in 137 countries on all five continents. Every year, more than 500,000 people of all ages study the French language at Alliance Française centers and more than 6 million people participate in their cultural events [3; 5]. The network is coordinated by the French Foundation Alliance Française. The work of all Alliance Française centers is conducted in three main directions: teaching the French language in France and in other countries of the world for all categories of citizens; spreading knowledge about the culture of France and French-speaking countries; promoting cultural diversity. Acquaint France with the cultural wealth of other countries and promote French culture abroad through cultural seasons, years of culture and festivals [5].

As for Ukraine, there is interesting information, which published in Analytical Report Perception of Ukraine Abroad (Prepared by the InMind research company on the request of the Ukrainian Institute France). According this Report, spontaneous associations with Ukraine range from neutral to very positive. The distribution of these variations is quite noticeable and depends on the experience of the respondents: the more often the respondents had contacts with Ukraine (cooperation, tourist visits, etc.) and the deeper the family connection with Ukraine (mainly among representatives of the diaspora and the Ukrainian professional environment [2]

Positive associations from representatives of the diaspora and the Ukrainian professional environment have a very personal, personified character, often associated with childhood, the years of formation of respondents as individuals, therefore there are many general answers about beautiful landscapes, cities of childhood; as well as emotional feedback about the Motherland, feelings of love and tenderness for it, etc. It is also important to distance yourself from the so-called "Cossacks pants images" (such as vyshyvanka, hopak, Cossack, etc. - images that are presented without context, often in a stereotypical and simplified manner) - the respondents fundamentally do not want to name them as associations with the country, because they don't demonstrate modern country, its development [2].

Associations from respondents without Ukrainian roots can be divided into two types: on the one hand, they perceive Ukraine as a whole as "dynamic", "interesting", "undiscovered", etc.; and on the other hand, due to the great, often tragic events of Ukrainian history - the Holodomor, the Chernobyl disaster, the war in the East of Ukraine, the Maidan, the Orange Revolution, etc. [2]

Russia's war against Ukraine became an important counterpoint for cultural diplo-

macy and its strategic task - to defend the subjectivity and authority of the country in the world through the means of culture. Ukraine has worked for many years to be recognizable and visible in the world and to interest other communities. It is a pity that this problem was partly solved by the war itself [6].

The war convincingly proves the thesis consistently defended by the Ukrainian Institute: cultural diplomacy was and is an important factor in national security. Underestimating and simplifying this function makes us weaker. It is quite obvious that Russia is not waging war against Ukraine for territory, population or natural resources. This is a war against culture, language, identity, history, the right to one's own geopolitical choice. As Pavel Potorochyn, former director of the Adam Mickiewicz Institute (Poland), aptly noted during the annual Cultural Diplomacy Forum held by the Ukrainian Institute in Brussels: "There is nothing soft about soft power. Whenever culture is instrumentalized, it is no longer a cultural exchange. This is propaganda. (...) This war is the first deeply cultural war [in human history]." Therefore, the survival, post-war recovery and well-being of Ukraine, in particular, will depend on whether our country will have a distinct and competitive cultural face in the world [6].

The state leadership and Ukrainian diplomacy have already done a great deal to position Ukraine not as a third world country dependent on someone else's will, but as a country of decent people, a powerful regional player, a guarantor of food security, an example to follow. This image will not be complete without a convincing cultural dimension.

So, practice shows that culture is defined as a priority of European development, it acts as a representative of European identity and citizenship. The experience of European cultural institutions, in particular French ones, can serve as a model of successful implementation of cultural diplomacy, provided that the basic principles of their activity are taken into account.

It is appropriate to say that cultural cooperation between Ukraine and France has further prospects, in particular, the possibility of transforming Ukraine into an effective participant in world cultural processes with the help of cultural diplomacy. A large network of French embassies and consulates (at which, in particular, the French Institute works) allows France to implement numerous cultural programs around the world.

BIBLIOGRAPHY

1. Avramenko V. Cultural diplomacy in the foreign policy of France at the present stage // <https://jts.donnu.edu.ua/article/view/6895>
2. Analytical Report Perception of Ukraine Abroad Prepared by the InMind research company on the request of the Ukrainian Institute France // <https://ui.org.ua/sectors/projects/research-sectors/research-ukraine-in-france/>
3. France Diplomatie // <https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/dossiers-pays/ukraine/situation-en-ukraine-la-position-de-la-france/>
4. Joseph Nye on the Future of Soft Power and Public Diplomacy // <https://www.youtube.com/watch?v=q75uTqz5XS4>
5. Lutcishin G . Cultural diplomacy of France in modern Ukraine // <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/70/1717/3767-1?inline=1>
6. Sheyko V. In the spotlight: the results of 2022 in cultural diplomacy // https://lb.ua/culture/2022/12/30/540637_epitsentri_uvagi_pidsumki_2022_roku.html
7. Why is cultural diplomacy important? Experience of Ukrainians in France meeting with Victoria Dellenger, co-founder of Center Anne de Kyiv // <https://annedekyiv.org/events/chomu-kulturna-diplomatia-ce-vazhlyvo/>

EDUCATION DURING THE WAR: CHALLENGES FOR UKRAINE

Andrii MAIEV,
PhD of Public Administration,
Senior Lecturer of the Department of Social and Humanitarian Sciences,
Odesa State Agrarian University, Ukraine

SUMMARY

The article deals with the problems in the field of education in Ukraine related to the Russian aggression on February 24, 2022. Statistical data are given regarding casualties among the population, damage to infrastructure, migration and budget cuts. In particular, changes in terms of financial resources, redistribution of funds and the need to ensure the safety of participants in the educational process are analyzed. Attention is paid to the role of international cooperation, support for Ukrainian educational institutions by European partners through academic mobility programs, and free online learning opportunities. In this context, conclusions are drawn regarding the prospects for solving urgent problems in the field of education and the necessary preconditions for achieving this goal.

Keywords: education, education institution, education process, war, martial law.

The early morning of February 24, 2022 will forever remain in the memory of every Ukrainian. Just a few minutes after the announcement of so-called “special military operation”, missile and air strikes began throughout the territory of Ukraine, including in the major cities of Kyiv, Odesa, Kharkiv, Kherson, Chernihiv and others. These events shocked the entire civilized world reminding the horrors of the World War II, which the current generation knew only from books, movies and the stories of their older relatives.

Since February 24, when Russia attacked Ukraine, at least 8,000 civilians have died, according to the Office of the UN High Commissioner for Human Rights. The UN emphasizes that these figures are only verified and documented deaths, and that the real death toll is much higher [7].

Russian aggression caused the largest wave of refugees since the World War II. In general, according to the office of the UN High Commissioner for Refugees, during the year of the war, out of more than 8 million Ukrainians who left for Europe, almost 5 million registered in the EU temporary protection system. Most of the Ukrainian refugees were accepted by Poland, where more than 1.5 million Ukrainians received the status of temporary protection. More than 1 million Ukrainian citizens settled up in Germany, of which almost 900,000 received temporary protection in this country. The Czech Republic is in third place in terms of the number of Ukrainian refugees accepted, with almost half a million temporary protection certificates. According to a UN survey, 85% of Ukrainian refugees are women. 47% are between 35 and 59 years old, another quarter are between 18 and 34 years old. 47% of them have higher education diplomas and 73% of them had been working before the war started [7].

A lot of Ukrainians have been forced to leave their homes remaining in Ukraine. The Ministry of Reintegration of Ukraine states that the number of internally displaced persons is 4.87 million people. 57 billion UAH was spent on housing assistance for such people from the state budget in 2022. 800,000 internally displaced people already plan to stay where they are, and will not return to their homes (which may simply no longer exist) [7].

The infrastructure suffers significant destruction every day. The Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine reported that as of the beginning of 2023, "about 123,000 residential buildings" have been partially or completely destroyed throughout Ukraine. Approximately 70% of all destruction occurs in frontline regions [8].

The military aggression of the Russian Federation against Ukraine became a challenge to the very existence of our state, its sovereignty. The above facts naturally had a huge impact on education as well.

The major challenges for the field of education are:

1. Threat to life and health of participants in the educational process, limiting access to basic human needs.
2. Large-scale destruction of the educational infrastructure: damage to the premises of educational institutions, the educational material and technical base, educational and production practice bases.
3. Forced large-scale relocation of participants in the educational process within Ukraine and abroad, which led to significant losses of the contingent of education seekers, pedagogic and teaching staff.
4. Exacerbation of the problem of ensuring access to education for Ukrainian school-children and students, violation of the continuity of the educational process.
5. Loss of managerial educational control in the territories temporarily occupied or in the zone of active military operations. Forcible reorientation of Ukrainian education seekers to Russian curricula, textbooks, forced transition to the Russian language of instruction.
6. Reduction of state and local budget expenditures on education.
7. Ensuring the development of private education at the levels of preschool, general secondary and out-of-school education [4].

The main irreparable loss is human casualties. 494 children were killed, more than 974 were injured, 16226 illegally deported. This data does not include information from areas where the active hostilities take place [9].

Significant destruction of infrastructure also affects the educational process. 3180 education institutions have suffered bombing and shelling. 450 educational institutions have been destroyed completely. 73 youth centers have been destroyed or occupied [9].

Educational process participants also face many other difficulties. Travelling within Ukraine is not safe anymore. A lot of teachers and researchers lost their jobs or have difficulties in their professional activities. The same goes for students. Some universities were relocated. In this case, part of the documentation could be lost or destroyed. Every day Ukrainian youth, students and staff instead of enjoying life, studying and teaching hide in bomb shelters, endure everyday inconveniences or defend Ukraine fighting in

the ranks of the armed forces.

Despite all the above problems, the Ukrainian education system survived having demonstrated strong solidarity among institutions.

Education process restarted on 14 March, 2022 in distance or blended learning formats. 24 regions of Ukraine are providing distance learning education. 12 are working in blended format – online and offline. 34 higher education institutions, 65 universities' affiliated units and 44 professional pre-higher educational institutions were displaced. Educational institutions and youth centers in Ukraine have become humanitarian aid hubs. Schools, vocational education training and higher education institutions have redesigned and shared their campuses to serve as shelters for the internally relocated people in parallel with educational process [9].

A large number of higher education institutions were moved to other regions. Thus, during the period from 2014 to the present time due to the war and aggression on the part of the Russian Federation in Ukraine, 134 institutions of higher, professional pre-higher education and their separate structural subdivisions were relocated, which is 11.7% of their total number in the country [4].

All of them have to continue working online, while Europe went offline immediately after the lifting of quarantine restrictions related to COVID-19. During the pandemic, Ukraine faced serious problems with online learning, the main ones being technical challenges. Effective online learning is possible under conditions of availability of a technological device, such as a computer, tablet or smartphone, and access to high-speed Internet connection. Even in peace time providing students with high-speed Internet remained problematic in some areas. In addition, not every student had a personal electronic device, especially when several family members had to work online at the same time.

In wartime, there were challenges of a different nature. In the conditions of constant shelling in the front-line territories, the need to stay in shelters, many participants in the educational process could not work productively.

Even in the regions relatively far from the war zone, online learning faced significant challenges. In the period from November 2022 to February 2023, the aggressor regularly subjected energy infrastructure to targeted missile attacks. As a result, entire regions of Ukraine were deprived of electricity and communication for a long period: several hours, and sometimes several days. It was impossible to conduct a full-fledged educational process in such conditions.

It was predicted that financial difficulties arose. According to data from the Kyiv School of Economics (KSE), as of January 2023, the total amount of direct documented damage caused to the infrastructure of Ukraine due to the Russian invasion was estimated at \$137.8 billion.

According to preliminary estimates of the Ministry of Economy for 2022, Ukrainian GDP decreased by more than 30%. On the one hand, this is less than Ukraine and its international partners predicted at the beginning of the war. On the other hand, this is the deepest and most rapid decline in the 30 years of Ukraine's independence. For comparison: Ukraine finished the last pre-war year, 2021, with a growth of 3.2% [7].

International financial aid became the source of covering the lack of funds in the

Ukrainian budget. It comes in the form of both grants and loans. According to the Ministry of Finance, from the beginning of the Russian invasion until the end of 2022, the amount of international financial aid exceeded 32 billion dollars. 45% of this amount was grant money, given to Ukraine without the need to return it. Since the beginning of 2023, another 4.7 billion dollars have already arrived from international partners [7].

The deficit of the state budget in 2023 will amount to more than 20% of GDP. GDP growth is expected at the level of 3.2% [10].

For obvious reasons, the funding of many areas is being reduced. Priority is given to the army and the defense sector. In the state budget of Ukraine for 2023, UAH 122.12 billion were allocated for education, which is 20% less than last year. Almost all development programs have been reduced, it is about repairs, construction and purchase of equipment.

In addition to the traditional cost items for teachers' salaries, scholarships for students, textbooks, training and the like, new ones have appeared related to the current situation. The state focused on the safety of schoolchildren, students and teaching staff. Therefore, for the first time, the state budget provides funds for reliable and properly equipped shelters. A safe environment had to be created in all institutions. UAH 1.5 billion has been earmarked for the provision of more than 300 shelters and safe conditions in institutions of general secondary education. 1 billion was dedicated for school buses (since a lot of school transport was sent for the needs of the army) [2].

It should also be noted that, despite the wartime, the volume of the state order in quantitative terms remained, and even exceeded last year's indicator by 0.14% [4].

In general, the educators will have to tighten their belts. The final salary of school teachers and university lecturers will be lower due to the reduction of additional payments and bonuses. Considering the very different financial capacity of territorial communities and the different effectiveness of the educational network, it can be expected that in some cities and villages the situation with funds for education might be quite critical.

The financial component was problematic even before the war. The financing of higher education has systemic flaws, so it remains ineffective, and institutions constantly feel a lack of funds to ensure functioning and, above all, for development, which requires the implementation of urgent measures to find radically new mechanisms for attracting resources in the higher education system (permanent funds (endowments), co-financing, public-private partnership, etc.). The inefficiency and costliness of the network of higher education institutions remain a restraining factor for ensuring the competitiveness of higher education, which are exacerbated by the existing limitations of the financial autonomy of higher education institutions [6].

In this difficult situation, it is important that Ukrainian universities continue to carry out international cooperation.

International partners provide support at individual, institutional, national and international levels. Students and staff who are temporary abroad receive various help and assistance. Many international projects are aimed at supporting Ukrainian education.

So, the project "For academic freedom and networking in Europe" was aimed at supporting scientific and pedagogical staff who found themselves in difficult condi-

tions [1]. Their educational institutions were damaged as a result of hostilities, and they themselves lost their jobs. Thanks to the support of the project, a course of lectures was held for Ukrainian and German students in certain disciplines. A number of non-governmental organizations from Germany and other countries participated in the financing of these events. The continuation of the project, the organization of scientific and communicative events with the participation of Ukrainian and German scientists is planned for 2023.

On March 9, 2023, the European Commission revised the Annual Work Program of the European Union for Education, Training, Youth and Sports Erasmus+ for 2023. The total program budget for this year has been revised upwards to a new total of €4.43 billion, the highest annual financial package ever achieved by the Erasmus+ Programme. Additional funding will support beneficiary organizations of the Erasmus+ Program, which focus attention on involving forcibly displaced citizens of Ukraine in their activities. Such activities may cover language and cultural integration courses as well as general financial support in all Erasmus+ sectors for learners and teachers [11].

The war causes numerous obstacles for the effective implementation of international academic projects. A lot of activities are not possible, or possible with delay, Ukrainian universities cannot act as a host in the implementation of academic mobility, many universities in Ukraine continue to work online, while their foreign partners have long returned to offline education.

During martial law the male students and staff 18-60 years old are not allowed to cross the border with some exceptions. University students are exempt from mobilization for the study period. However, it does not provide automatic permission for the border crossing. The final decision is taken by the Border Control Officer based on the provided documents [9].

In spite of everything, the academic mobility of teachers is implemented. In particular, in 2023 Odesa State Agrarian University (OSAU) implemented 2 academic mobility programs under agreements with European partners. The results are disseminated among the University academic community in order to develop further international exchanges [3].

Besides this the opportunities for training at international platforms are used. OSAU joined the projects "OPENSACES" and "DILLUGIS" (Digital Labs & Lectures for Ukrainian, German & International Students). The goal of the projects is to support Ukrainian students and researchers giving them the possibilities to join the distance courses of European institutions, which were specially adapted for the Ukrainians. The online courses are free of charge and end with receiving certificates of international academic mobility for those who have successfully completed the course [5].

Summing up, it should be noted that even despite the incredible difficulties related to the war, most Ukrainian educational institutions have continued their work. More and more schools and universities are moving to an offline form of education. The admission campaign to higher educational institutions continues. The strategy for the development of education for the period up to 2032 was approved. At the same time the cessation of Russian aggression, the liberation of the occupied territories and the establishment of long-term and just peace in Ukraine is the primary condition for a comprehensive and successful solution of problems in the field of education.

REFERENCES

1. Für Wissenschaftsfreiheit! [Electronic resource] – Access mode: <https://akno.net-work/>
2. Minfin: finansuvannia osvity pid chas viiny. [Electronic resource] – Access mode: <https://investory.news/minfin-finansuvannya-osviti-pid-chas-vijni/>
3. Mizhkafedralnyi naukovyi seminar “Individuali hranty za Prohramoiu Erasmus+». OSAU Official web-site. [Electronic resource] – Access mode: <https://osau.edu.ua/mizhkafedralnyj-naukovyj-seminar-indyvidualni-granty-za-programoyu-eras-mus/>
4. Osvita v Ukraini v umovakh voiennoho stanu. Informatsiino-analitychnyi zbirnyk. Instytut osvitnioi analityky. [Electronic resource] – Access mode: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/serpneva-konferencia/2022/Mizhn.serpnped.nauk-prakt.konferentsiya/Inform-analyc.zbirn-Osvita.Ukrayiny.v.umovakh.voyennoho.stanu.22.08.2022.pdf>
5. Pershi vypusknyky proiektu mizhnarodnoi akademichnoi mobilnosti “Dillugis” project. [Electronic resource] – Access mode: <https://osau.edu.ua/pershi-vypusknyky-proiektu-mizhnarodnoyi-akademichnoyi-mobilnosti-dillugis-project/>
6. Pro skhvalennia stratehii rozvytku vyshchoi osvity v Ukraini na 2022-2032 roky. [Electronic resource] – Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286-2022-%D1%80#n12>
7. Rik velykoi viiny Rosii proty Ukrainy u 10 tsyfrakh. [Electronic resource] – Access mode: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/ck5ylk3rj0zo>
8. Rik viiny u tsyfrakh. [Electronic resource] – Access mode: <https://rubryka.com/article/rik-vijny-u-tsyfrakh/>
9. Shytikova S. ErasmusGeneration in Education, Youth and Sport before and during war Transforming Challenges into Opportunities. [Electronic resource] – Access mode: https://erasmusplus.org.ua/wp-content/uploads/2023/03/wareopportunities_26march_2023.pdf
10. U minfini rozpovily shcho bude z finansuvanniam osvity pid chas viiny. [Electronic resource] – Access mode: <https://www.unian.ua/economics/finance/u-minfini-rozpovili-shcho-bude-z-finansuvanniam-osviti-pid-chas-vijni-12107997.html>
11. Yevropeiska komisiia zbilshuie mozhlyvosti dlia Ukrainy u 2023 rotsi v mezhakh prohramy «ERASMUS+». [Electronic resource] – Access mode: <https://mon.gov.ua/ua/news/yevropejska-komisiya-zbilshuye-mozhlyvosti-dlya-ukrayini-u-2023-roci-v-mezhah-programi-erasmus>

THE MECHANISMS OF SELF-REGULATION IN VARIOUS SECTORS OF THE ECONOMY: THE CASE OF THE FOOD INDUSTRY

Mykhailo BONDARENKO,

*PhD student of the social and humanitarian sciences chair,
Odesa Polytechnic National University
Odesa, Ukraine*

Andrii NAKONECHNY,

*PhD student of the social and humanitarian sciences chair,
Odesa Polytechnic National University
Odesa, Ukraine*

SUMMARY

The paper examines the mechanisms of self-regulation in various sectors of the economy taking the case of the food industry. The factors for the introduction of self-regulation of economic activity such as expediency and efficiency are studied. The role of governing and regulatory bodies in the field of food security regulation is presented. The main aspects of food safety are examined and the significance of self-regulation in the implementation of food policy in ensuring the quality and safety of food products is revealed taking the case of food safety standards when self-regulation allows industry players independently resolve issues related to product quality, consumer safety and health, as well as ensuring competition on the market.

Keywords: *self-regulation, efficiency, governing and regulatory bodies, sectors of the economy, food industry, food security regulation, food safety standards.*

Self-regulation is treated as regulation carried out by internal forces, without outside intervention or influence. The draft Law of Ukraine «On the Principles of Self-Regulation in the Agricultural Sector of Ukraine» defines the basics of self-regulation as one of the most important elements of civil society for their implementation in the regulation of the agricultural sector of Ukraine, agricultural products and food markets. It establishes the principles of the relationship of sectoral, inter-sectoral and professional self-regulatory organizations with public authorities, local self-government bodies, individuals and legal entities in the agricultural sector of Ukraine [1]. In this document, self-regulation is defined as a form of regulation in the agrarian sector of the economy, which is carried out through granting the status of a self-regulatory organization to an association of subjects of economic and/or professional activity as holders of managerial powers regarding the initiative and independent regulation of agricultural products and food markets, spheres of professional activity.

The factors for the introduction of self-regulation in economic activity are expediency and efficiency. In particular, their advantages include [4, c.55] a better understanding of market features, a direct interest in its transparent regulation by business entities

and their self-regulatory organizations; flexibility, innovation and adaptability of the rules that are established on the market by the representatives themselves; clear and convenient supervision and control over the activities of market participants and compliance with the rules; «collective brand» as an effective signal that ensures an increase in demand for services whose producers are known for guaranteeing the quality of their services.

The governing and regulatory bodies in the field of food security formation are the Cabinet of Ministers of Ukraine, the central executive body for agrarian policy and food, the central executive body for economic development and trade, the central executive body for health protection, which exercises control and coordination of the activities of all central and local executive authorities on issues related to the formation of food security of Ukraine [3, c.77].

At the same time, a self-regulation is an important tool in the implementation of food policy, as it allows to regulate and control the quality and safety of food products effectively.

Self-regulation is the adoption of voluntary commitments regarding the quality and safety of their products by enterprises and industry organizations. It also means the establishment of internal standards and procedures that ensure compliance with these commitments.

For example, industry organizations can develop production and quality control standards that businesses must adhere to. In addition, they can establish certification and labeling systems for products that confirm their quality and safety.

Self-regulation can also involve the exchange of experience and information between businesses to raise their standards and improve product quality.

As a result, self-regulation can ensure food safety and quality, reduce the risk of food crises, and increase consumers' confidence in food. At the same time, it can contribute to the development of competition and innovation in the food industry.

Self-regulation is thus a process by which enterprises or industries establish voluntary standards and rules of conduct to ensure high product quality and food safety. The main aspects of food safety are:

- *quality standards*. This should include the adoption of regulations and quality standards that must be followed during the production, transportation, storage and sale of food products. The state must establish mandatory requirements for the quality and safety of food products and conduct regular inspections of their compliance;

- *thorough control*. Quality and safety control of food products must be carried out at all stages of their production, processing, storage and transportation. This may include testing for harmful substances, microorganisms and other contaminants that may be harmful to health;

- *consumer awareness*. One of the most important aspects in ensuring food safety is increasing consumer awareness of the quality and safety of the products they consume. Consumers should be trained to recognize the signs of food quality and safety in order to be able to determine which products are safe and which are not;

- *ensuring the appropriate level of training and skills* of all employees involved in the production and processing of the product;

- *a system of monitoring* that products meet national and international safety and quality standards;
- *a system for tracking and withdrawing products* from the market in case of detection of any dangerous or quality deviations;
- support of *openness and transparency* in the production and distribution of information about products;
- *increasing responsibility*. Food producers and sellers must be responsible for the quality and safety of their products.

In the implementation of food policy, self-regulation can play an important role in ensuring the quality and safety of food products. For example, industry organizations may set food safety standards that exceed the minimum legal requirements. Businesses can voluntarily agree to adhere to these standards to ensure high product quality and increase consumer confidence.

In addition, self-regulation can be a useful tool for managing consumer health risks. For example, businesses can set standards for the content of harmful substances in food products to reduce the risk of consumers' illnesses.

The government can also support self-regulation by providing financial and other support to industry organizations. It can develop standards and self-regulatory systems. However, self-regulation cannot replace state control and regulation, especially in the area of food safety.

Thus, self-regulation allows industry entities to resolve various issues related to product quality, consumer safety and health independently. This is ensuring competition in the market.

For example, many countries have organizations that promote self-regulation in the food industry. There are cooperative associations of manufacturers that set their own standards and codes of conduct.

Self-regulatory initiatives can take many forms: codes of conduct, declarations, statutes, agreements, regulations, standards and labels. Their relation to regulation can also be extremely diverse, ranging from legally compatible autonomy to obligations imposed in relation to framework legislation (co-regulation) or even local definition of rules.

Foreign experience shows that self-regulation continues to be the most common global approach to solving food industry problems. Industry groups and companies benefit from self-regulation which is a public relations tool, signaling corporate social responsibility and positioning itself as «a part of the decision-making process».

Self-regulation can become an important addition to state control and contribute to the effective implementation of food policy. And the lack of legal regulation of the institution of self-regulation of industries and markets makes it impossible to fully apply all possible instruments of control in the market while simultaneously reducing administrative regulation and increasing the role of self-responsibility of the participants in relations [2, c. 64] for instance, regarding the sphere of food policy implementation.

The conclusion is the following: the purpose of self-regulation is to increase the efficiency of management in the agrarian sector of the economy by fostering decision-making closer to subjects of economic or professional activity in the agrarian sector of the economy.

REFERENCES

1. Про основи саморегулювання в аграрному секторі України. Проект закону України. URL www.auii.org.ua/media/publications/58/files/190615%20-%20OMP_2016_04_25_10_27_38_123315.pdf
2. Продовольча безпека: світові тенденції та національні особливості: матер. наук.-практ. конф. (25 вересня 2014 р., м. Одеса). Кафедра економіки промисловості Одеської націон. акад. харчових технологій. Одеса: Фенікс, 2014. 182 с.
3. Рогатіна Л.П. Особливості державного регулювання економічного розвитку на мезорівні в умовах забезпечення продовольчої безпеки. Інвестиції: практика та досвід. № 4. 2018. С.77-81.
4. Саморегулювання господарської діяльності: питання теорії та практики: монографія. К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2019. 418 с.

COMUNICAREA INTERCULTURALĂ ÎN CONTEXTUL DIVERSITĂȚII RELIGIOASE A UE

INTERCULTURAL COMMUNICATION IN THE CONTEXT OF RELIGIOUS DIVERSITY OF THE EU

Stela SPÎNU,
doctor, conferențiar universitar
USMF „Nicolae Testemițanu”

SUMMARY

Religion has a decisive role in contemporary European society, becoming an essential constituent of cultural identity. A dialogue between religions, conducted with the consciousness of collegiality, could lead to the easing of tensions between religious groups and to the increase of opposition to religious violence.

Keywords: *religion, intercultural dialogue, interreligious dialogue, tolerance, Christianity, Islam.*

1. Pluralismul religios al UE

Religia deține un rol decisiv în societatea europeană contemporană, devenind un constituent esențial al identității culturale. Pentru filosoful și sociologul francez David Émile Durkheim, *religia* este un sistem unificat de credințe și practici cu privire la lucrurile sacre, adică acele lucruri puse deoparte și interzise, credințe și fapte, care unesc într-o singură comunitate morală, numită Biserica, pe toți aceia care aderă la ele (Durkheim, p. 8).

Religiile recunoscute oficial și practicate în spațiul unitar european sunt: romano-catolicismul (75%), islamul (2,5%), protestantismul și mozaismul în Belgia; romano-catolicismul (90%), protestantismul (2%), religia musulmană (1%) și mozaică (1%) în Franța; protestantismul (40%), catolicismul (35%), neoprotestantismul în Germania; catolicismul (95%), protestantismul, ortodoxismul în Italia; romano-catolicismul (87%), protestantismul (13%), ortodoxismul, religia musulmană în Luxemburg; romano-catolicismul (36%), protestantismul reformat (20%) în Olanda; luteranismul (87%), romano-catolicismul (1,7%), islamismul în Danemarca; catolicismul (94%), anglicanismul (4%), prezbiteranism în Irlanda; creștinismul anglican, catolicismul, religiile metodistă (71,6%), musulmană (2,7%) și hindusă 1% în Regatul Unit; ortodoxismul (95%), islamismul (2%) în Grecia; romano-catolicismul (84%) în Portugalia; romano-catolicismul (90%), protestantismul, religiile musulmană și mozaică în Spania; catolicismul (80%), protestantismul în Austria; protestantismul (90%), ortodoxismul în Finlanda; evangheliismul luteran (94%), romano-catolicismul în Suedia; creștin-ortodoxismul (78%), religiile musulmană (18%) și maronita în Cipru; luteranismul și ortodoxismul în Estonia; protestantismul (66%), ortodoxismul și catolicismul în Letonia; catolicismul, protestantismul și ortodoxismul în Lituania; romano-catolicismul (93%) în Malta; catolicismul

(95%), ortodoxismul și protestantismul în Polonia; catolicismul (40%), protestantismul (10%) în Cehia; romano-catolicismul, protestantismul, ortodoxismul în Slovacia; romano-catolicismul în Slovenia; romano-catolicismul (67,5 %), calvinismul (20%), (5%) luteranismul, alte religii (7,5%) în Ungaria; creștinismul (89%), islamismul (10%), catolicismul, mozaismul în Bulgaria; ortodoxismul, protestantismul (3,7%), greco-catolicismul (0,9 %) în România.

Experiența europeană în domeniul raporturilor dintre state și culte se caracterizează printr-o diversitate ce trebuie să fie înțeleasă. Declarația adoptată de către Conferința europeană de la Amsterdam din 1997 precizează că „UE nu prejudiciază statutul de care beneficiază Bisericele, asociațiile sau comunitățile religioase din statele membre” (Vlaicu).

Jose Manuel Barroso, președinte al Comisiei Europene în perioada 2004-2014, participând la cea de-a treia Adunare Ecumenică Europeană de la Sibiu (6 septembrie 2007), susținea „În tratatul constituțional și cel de reformă există prevedere pentru un dialog deschis cu religiile, dar nu se face referire la o anumită religie. E adevărat că creștinismul se află la baza Europei, este un fapt istoric, dar nu există prevedere pentru o anumită religie. Europa e alcătuită din diversitate: avem creștinism, dar și oameni care au o altă religie sau nu au niciuna și trebuie să-i respectăm pe toți. Apărăm libertatea de a avea o religie, dar și libertatea de a nu avea nici o religie. Asta este Europa: libertatea de alegere și toleranță” (Carabelea).

2. Influența islamului în spațiul unitar european

Islamul este tot mai frecvent întâlnit în spațiul unitar european. Această religie monoteistă s-a manifestat de la bun început ca un burete, ce a absorbit cultura și civilizația lumii antice grecești, indiene, persane și chineze, pe care a transmis-o spațiului european într-un mod propriu (Dumea, p. 45).

În prezent, peste 15 milioane de musulmani sunt în UE. Ei sunt pe locul doi în Europa, după creștini. Mihai-Ștefan Dinu, în studiul „Rolul religiei în construcția viitoarei Europe”, face o distincție între comunitățile musulmane din Balcani și comunitățile musulmane din spațiul Europei occidentale:

- Atunci când ne referim la *comunități musulmane din Balcani*, trebuie, în mod necesar, să avem în vedere diversitatea acestora. Localizate în această regiune încă din timpul prezenței Otomane, ce a început cu secolul al XIV-lea, după un proces de islamizare, ce a durat până aproape de începutul secolului XX, aceste comunități sunt departe de a putea fi caracterizate drept omogene.
- Majoritatea *populației musulmane din Europa Occidentală* s-a stabilit în anii 1950 prin mai multe căi: recrutarea de forță de muncă, prin programe de tipul „muncitori invitați”, răspândite în Europa până spre mijlocul anilor '70; programe de reunificare familială a celor recrutați; stabilirea urmașilor acestor familii în țara-gazdă; ca urmare a imigrației de tip post-colonial; solicitanți de azil sau refugiați din Irak, Somalia, Eritreea și Afganistan (Dinu, p. 16).

Actualmente, tot mai frecvent europenii își pun întrebarea dacă islamul din Europa este o parte integrantă a unui mediu cultural evolutiv sau o amenințare la adresa societății europene. Samuel Phillips Huntington, analizând cauzele conflictelor interetnice, a acordat factorului religios un rol primordial. În opinia acestuia, cele mai acute conflicte

se pot produce pe frontierele ce despart lumea creștină (occidentală și ortodoxă) de cea musulmană (zona Balcanilor, Caucaz, Asia Centrală, zonele Mării Negre și ale Mării Mediterane) (Huntington, p. 36).

În acest context, credem notabil testamentul lui Robert Schuman, lăsat urmașilor săi, în care se atrage atenția absolutei necesități a unei Europe reconciliate, unite și puternice, bazată pe fraternitate creștină.

3. Dialogul interreligios în sprijinul comunicării interculturale

Dialogul între religiile prezente în spațiul european are o îndelungată tradiție. Uniunea Europeană nu ar fi avut cum să ignore acest dialog și să nu trateze cultele religioase ca și parteneri a căror consultare este necesară în oricare acțiune a instituțiilor europene.

Prima dată când într-un document oficial al UE religiile au fost tratate ca *partener de dialog al instituțiilor UE* este dată de apariția „Cartei Albe a Guvernării Europene”, lansată de Comisia Europeană în 2001. Potrivit acesteia „societatea joacă un rol important, permițând cetățenilor să-și exprime preocupările și furnizându-le serviciile care corespund nevoilor populației. Bisericele și comunitățile religioase aduc o contribuție specifică”.

În afară de cultele religioase, cunoscute în fiecare stat membru UE, există și organizații religioase la nivel european, care sunt implicate în diverse forme de *dialog* cu instituțiile UE. Cele mai importante dintre acestea sunt:

- Conferința Bisericilor europene (KEK), care grupează mai multe biserici creștine (anglicană, protestante, ortodoxe, unele confesiuni catolice (în afară de cea romano-catolică));
- Conferința Episcopatelor din Comunitatea Europeană (COMECE), care grupează episcopatele romano-catolice de pe teritoriul UE.
- Unele Biserici, în afară de apartenența la KEK sau COMECE, au considerat că este necesar să aibă o formă mai intensă de dialog cu instituțiile UE, motiv pentru care au propriile lor reprezentanțe la Bruxelles pe lângă aceste instituții. Există o Reprezentantă a Bisericii Evanghelice din Germania, Reprezentante ale Bisericii Ortodoxe a Greciei (din 1998), a Bisericii Ortodoxe a României (din 2006) și un Birou permanent al Patriarhiei Ecumenice (din 1995).
- Pe lângă COMECE, Biserica romano-catolică dialoghează cu instituțiile UE și prin intermediul organizației Caritas Europa, care are un birou la Bruxelles.

Nu numai Bisericele creștine se află în dialog cu instituțiile UE, ci și organizațiile care reprezintă religiile iudaică sau musulmană și au o prezență concretă la Bruxelles (Centrul Evreiesc de Informare, Centrul Rabinic European, Consiliul European al Comunităților Evreiești, Liga de Întrajutorare a Asociațiilor Musulmane din Europa, Forumul tinerețului și al studenților Musulmani Europeni etc.) (Baconsky, T., Carp, R., Manolescu, A., Ștefoi, E., Tătaru, B., p. 305).

Un *dialog interreligios* matur necesită o bună pregătire a actorilor implicați. În opinia lui Leonard Swidler, dialogul interreligios trebuie să conțină trei faze:

- prima fază este cea în care „noi uităm informațiile greșite referitoare la ceilalți și începem să ne cunoaștem reciproc, așa cum suntem cu adevărat”;
- în cea de-a doua fază, noi începem să distingem, adică să recunoaștem, să legitimăm valorile tradiției partenerului nostru și să dorim să le integrăm în sistemul valorilor „noastre”;
- în faza a treia, care reprezintă o metamorfozare ce are loc în ambele părți, o trans-

formare ce nu minimalizează și nu atinge diferențele, partenerii ajung parcă să treacă dincolo de ele, să le depășească, și, deci, într-o oarecare măsură (dar nu total) să le ignore, pentru a putea rezolva sau evita probleme mai grave (Swidler, p. 44).

Referindu-se la etica *dialogului interreligios*, filosoful Matew Vattamattam, evidențiază următoarele aspecte: 1. acceptarea egalității partenerilor de dialog; 2. transparența motivelor; 3. deschidere față de „diferit”, față de celălalt; 4. dorința de a „crește”; 5. angajamentul față de adevăr; 6. atitudine de rugăciune, adică o dispoziție contemplativă a sufletului; 7. atitudine de iubire și de speranță, care este obligatorie pentru o ulterioară „întâlnire” în dialog; 8. deschiderea spre o critică a religiilor este necesară pentru a putea opri orice formă de manipulare a religiei; 9. pregătire adecvată, o cunoaștere elementară, dar suficientă a situării culturale, a religiei și scripturilor partenerului de dialog (Vattamattam, p. 6).

Prin urmare, un dialog între religii în spațiul comun european, condus cu conștiința colegialității sau a convergenței lor, ar putea duce la atenuarea tensiunilor între grupurile religioase și la creșterea opoziției față de violența religioasă.

BIBLIOGRAFIE

1. Baconsky, T., Carp, R., Manolescu, A., Ștefci, E., Tătaru, B., Pentru un creștinism al noii Europe, seria Boltzmann, București, Ed. Humanitas, 2007, vol. III.
2. Biserica Ortodoxă în Uniunea Europeană, Coordonatori: Gabor, Ad., Mureșan, R., București, Editura Universității din București, 2006.
3. Diaconu, I., Minoritățile. Identitate. Egalitate, București, Ed. General Partner, 1998.
4. Dinu, M., Rolul religiei în construcția viitoarei Europe. București, 2009. <https://vdocuments.com/rolul-religiei-in-construcția-viitoarei-europe.html?page=1>
5. Dumea, E., Cultură și religie în Europa. <http://www.cse.uaic.ro>
6. Durkheim, É., Formele elementare ale vieții religioase. Iași, Polirom, 1995, p. 8. https://www.academia.edu/50118747/Durkheim_Emile_Formele_elementare_ale_vietii_religioase
7. Huntington, S., Ciocnirea civilizațiilor și refacerea ordinii mondiale, București, Ed. Antet, 1998.
8. Spînu, S., Unitatea și diversitatea culturală în UE. Suport de curs, Chișinău, Ed. Universității de Stat „Dimitrie Cantemir”, 2018.
9. Spînu, S., Comunicarea interculturală: delimitări conceptuale, in Administrarea Publică, nr. 2, 2018, p. 120-127. https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=ro&user=kuNgmoUAAAAJ&citation_for_view=kuNgmoUAAAAJ:BqipwSGYUEgC
10. Swidler, L., După absolut. Viitorul dialogic al reflecției religioase, Cluj-Napoca, Ed. Limes, 2003.
11. Vattamattam, M., Inter-Rreligious dilogue. A Fundamental Aspect in a Prophetic Evangelization. <http://www.humanistica.ro/anuare/2003/articole/Cuceu.htm>
12. Vlaicu, P., Locul cultelor în sistemele de drept european. <https://nomocanon.com/locul-cultelor-in-sistemele-de-drept-european/>
13. Carabelea, D., Barroso vine la Adunarea Ecumenica de la Sibiu. <https://www.curentul.info/actualitate/barroso-vine-la-adunarea-ecumenica-de-la-sibiu/>

FUNCTIONAL DIRECTION OF ANTI-CORRUPTION POLICY TOOLS IN THE SYSTEM OF THE NATIONAL ECONOMY DETINIZATION

*Prof. Mykola IZHA, DrSc.
Doctor of Political Sciences, Professor,
Director of Educational and Scientific Institute of Public Service
and Administration
of the Odesa Polytechnic National University, Odesa, Ukraine,
ORCID: 0000-0002-7263-6193*

*Prof. Lidiia KARPENKO, DrSc.
Doctor in Economics, Professor,
Professor of the Local Self-Government and Territorial
Development Department,
Educational and Scientific Institute of Public Service and Administration,
Odesa Polytechnic National University, Odesa, Ukraine,
ORCID: 0000-0002-2888-2477*

SUMMARY

This paper investigates the modern vectors to the formation of the effective anti-corruption policy as the component of a legitimacy of the economic security system in Ukraine. The functional aspect is investigated in the work and the system of indicators of anti-corruption policy is resulted. The article presents practical recommendations for improving functional direction of anti-corruption policy tools in the system of the national economy detinization; the using of state regulatory imperatives to combat systemic corruption in the national economy. The authors considered and substantiated the implementation of the experience of foreign countries in the area against corruption in national legislation, the barometer of global corruption in the coordinates of the economic development of Ukraine. The practical part of the work is represented by an economic and statistical analysis of the results of NABU activities in a dynamic sequence for 2021-2022.

Keywords: *anti-corruption policy, economic security, global corruption barometer, corruption, NABU activity results, national economy.*

The modern development of Ukrainian statehood positions corruption and the shadow economy as a key threat to national security and one of the biggest obstacles to the country's development. Corruption and the shadow economy endanger the very fact of the existence of the state, act as the main obstacle to raising the standard for living of the population, economic development, the formation of civil society, and the fight against organized crime.

The growth of corruption in Ukraine is one of the main barriers to attracting foreign investment and modern technologies to the national economy. All-encompassing

corruption in all spheres of the national economy and branches of state administration, the high level of development of the shadow economy create many obstacles to the implementation of relevant reforms and negatively affect the investment attractiveness of Ukraine, which significantly slows down the progress of these processes and reduces the effectiveness of the implemented reforms, which acquire only a formal character. One of the priority tasks of the state anti-corruption policy in Ukraine should be the creation and implementation of the analysis quality system and assessment of corruption risks in the sphere of public administration. Corruption and shadow economy are closely intertwined and mutually generate each other [1].

The shadow economy can exist and develop on a significant scale only in conditions of all systems corruption for state power and management. It forms corrupt relations in all spheres of politics and economy, on which its prosperous existence depends. Corruption forces it to remain in the shadows and conduct illegal business, creates the basis for the formation of its new spheres and types. The shadow economy is the financial basis of corruption, and corruption is the financial basis of the shadow economy.

One of the main reasons for the growth of corruption is the rapid, illegal and unfair enrichment of the oligarchy, which most often occurred during the intensification of foreign trade ties, as well as a result of large-scale foreign conquests, military robberies or direct bribery by foreign states. It was globalization in ancient times that was the cause of crises in corruption and the death of civilizations and ethnic groups.

Currently, there is no unequivocal definition of corruption in international and national regulatory documents, which indicates the multifaceted and contradictory nature of this phenomenon. There is a need to specify the essence of the definition «corruption», which provides the model semantics of the theoretical basis of anti-corruption mechanisms. It should be noted that the modern concept of corruption stops at the traditional understanding of corruption as the abuse of state power for private gain. We propose to consider corruption in a narrow sense as any action aimed at achieving or obtaining any benefits, privileges or benefits through illegal conspiracies and bribes, and in a broader sense as an antisocial, immoral and illegal phenomenon that includes a set of corrupt acts, which destroy the legal foundations of society and state power and are associated with the improper use by persons authorized to perform the functions of the state, the power, official powers, and relevant opportunities granted to them for the purpose of satisfying personal interests or the interests of third parties [2].

The World Corruption Barometer is an annual sociological survey by Transparency International, which is conducted to find an index of corruption perception, citizens' opinions about which state and public institutions are the most corrupt, and to take into account the practical experience of encountering corruption. The study also takes into account the respondents' assessment of the effectiveness of the authorities in combating corruption. The research is conducted every year since 2003 in more than 60 countries of the world.

The 2022 Corruption Perceptions Index (CPI) shows that most countries are failing to stop corruption. The CPI ranks 180 countries and territories around the world by their perceived levels of public sector corruption, scoring on a scale of 0 (highly corrupt)

to 100 (very clean).

The global average remains unchanged for over a decade at just 43 out of 100. More than two-thirds of countries score below 50, while 26 countries have fallen to their lowest scores yet. Despite concerted efforts and hard-won gains by some, 155 countries have made no significant progress against corruption or have declined since 2012. Global peace has been deteriorating for 15 years. Corruption has been both a key cause and result of this [3].

Corruption undermines governments' ability to protect people and erodes public trust, provoking more and harder to control security threats. On the other hand, conflict creates opportunities for corruption and subverts governments' efforts to stop it. Even countries with high CPI scores play a role in the threats that corruption poses to global security. For decades, they have welcomed dirty money from abroad, allowing kleptocrats to increase their wealth, power and destructive geopolitical ambitions [4].

The results of the «Global Corruption Barometer» study by Transparency International and the Gallup International Association showed that in 2021, Ukrainians considered the most corrupt institutions to be the most corrupt, and the courts took the first place - 66%. For comparison, law enforcement agencies - 64%, civil service - 56%, health care - 54%, parliament - 53%, political parties - 45%.

The next step in the research consist of presentation some information for 2022. Ukraine received 33 points out of a possible 100 in the Corruption Perceptions Index (CPI) for 2022. Our indicator increased by one point, and now Ukraine ranks 116-th out of 180 countries in the SRI. Algeria, Angola, Zambia, Mongolia, Salvador and the Philippines also have 33 points. Bosnia and Herzegovina, Gambia, Indonesia, Malawi, Nepal, Sierra Leone are one point ahead of us - all of them have 34 points. And there is the one point less than Ukraine - the Dominican Republic, Kenya and Niger. There are also changes in indicators among friends of Ukraine. Poland lost 1 point, but remained the leader in CRI indicators among our neighbors - with 55 points, it ranks 45-th. But Slovakia managed to improve its indicators over the year - 53 points (49-th place), Romania - 46 points (63-rd place) and Moldova (91-st place). Despite the russian invasion, our country has shown that its progress in the fight against corruption is a constant process that continues even in the most difficult period of the state's existence [4].

What do the results of the CRI of Ukraine mean in the context of the war? So, the 33 points scored by Ukraine in 2022 is the highest indicator of our country since the launch of the updated CRI methodology. Thus, over the past 10 years, the indicator of Ukraine has increased by 8 points.

National Anti-corruption Bureau (NABU) effectively cooperated with other institutions to identify and neutralize the external enemy. In the second half of 2022, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine focused on the main activity of exposing corruption. However, cooperation with law enforcement and security agencies to identify the enemy and overcome the consequences of Russian aggression, which began in the first half of the year, continued.

The cooperation between NABU and State Enterprise "Ukrainian National Center for Peace Building", which performs the functions of the National Information Bureau

(NIB), proved to be effective. Employees of the Bureau helped colleagues from the NIB to launch a “hotline” for prompt response to the facts of human rights violations during the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. In particular, on the basis of the technical complexes of NABU, calls received to the NIB “hotline” were received. During the second half of 2022, more than 15,000 appeals from citizens of Ukraine were processed [5].

NABU strengthened the international direction of its activities, concentrated its efforts on cooperation with international partners and informing the international community about achievements on the anti-corruption front [6].

Immediately two projects of the National Bureau in the II half of 2022 received international recognition. “Anti-corruption school of NABU” became the best anti-corruption initiative of the year according to the version of EPAC-EACN. And the Anti-Corruption Augmented Reality project won the Integrity Hackathon - an international innovation competition in the field of integrity and the fight against corruption, organized by the Special Investigation Service of the Republic of Lithuania [7].

Participation in international events once again proved the commitment of Ukraine as a future member of the EU to the chosen anti-corruption path. This idea became a cross-cutting theme in the speeches of acting director of the National Bureau Gizo Uglava during the International Anti-corruption Conference IACC 2022, held in Washington, USA. This is the world’s largest public anti-corruption event, during which special attention was paid to the situation in Ukraine this year.

International partners continue to support the efforts of the National Bureau. There is the eve of the International Anti-Corruption Day, together with other anti-corruption institutions, organized the All-Ukrainian Anti-Corruption Mutt Court. It became one of the most significant events for Ukrainian law students. 107 teams from 52 universities from all regions of Ukraine registered to participate in the project. 10 of the 82 teams that successfully solved the selection task competed offline in simulated situations similar to those in which detectives work [8].

In addition to cooperation in the sphere of prevention, the National Bureau strengthened cooperation with international partners in the direction of investigations. NABU joined the project to combat money laundering using virtual assets, introduced by the OSCE and the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Following this, NABU detectives and analysts improved their skills in tracking crypto currency transactions and searching for illegal assets during a week-long training at the CEELI Institute in the Czech Republic. In general, Bureau employees learned new skills during more than 10 seminars and trainings in an offline format from the competent authorities of six countries of the world

Practical part of the work. According to the Part 3 of Article 26 of the Law of Ukraine “On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine”, the written report must contain the following mandatory information:

- 1) statistical data on the results of activity with mandatory indication of such information
- 2) interaction with other state bodies, local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations;

3) cooperation with competent bodies of foreign states, international and foreign organizations and agreements concluded with them on cooperation, representation of interests abroad;

4) cooperation with non-governmental organizations and mass media;

5) number of employees of the National Bureau, qualifications and experience of its employees, improvement of their qualifications;

6) activities of the internal control unit of the National Bureau; the number of reports on the commission of offenses by employees of the National Bureau, the results of their consideration, bringing the employees of the National Bureau to justice;

7) estimate of the National Bureau and its implementation;

8) other information related to the results of the National Bureau's activities and the performance of its duties.

In accordance with Article 26 of the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine" (NABU), we provide statistical data on the results of activity for 2021-2022 (Table 1).

Table 1: Dynamics of NABU activity results for 2021-2022 years

Type of activity	I half of the 2021	II half of the 2021	I half of the 2022	II half of the 2022	$Tp_{\%}$ (II half 2022 compared to II half 2021)
The number of registered statements and notifications about criminal offenses in terms of criminal offenses assigned by law to the jurisdiction of the National Bureau	236	297	163	293	-1,35
The number of operative and investigative cases initiated by the National Bureau,	18	13	20	17	30,77
and their effectiveness	2	8	6	5	-37,5
The number of persons against whom indictments have been drawn up for their commission of criminal offenses assigned by law to the jurisdiction of the National Bureau	43	86	31	68	-20,93

The number of persons in respect of whom the court's guilty verdict has entered into legal force regarding their commission of criminal offenses assigned by law to the jurisdiction of the National Bureau	16	16	21	15	-6,25
The number of persons in respect of whom the acquittal verdict of the court regarding their commission of the respective offenses became legally binding	1	0	1	6	-
Information on the amount of losses and damages caused by criminal offenses brought under the jurisdiction of the National Bureau by law, the status and amounts of their compensation	9701724800*** UAH	98582868000** UAH	113389558000** UAH	120875826000** UAH	+22,6
	2806338820 UAH** including in the I half of 2021: 1112856000 UAH	3796941630 UAH** including in the II half of 2021: 840564110 UAH	4544965270 UAH*** including in the I half of 2022: 748023509 UAH	5794962480 UAH*** including in the II half of 2022: 1249997210 UAH	X

** established losses as of the end of the reporting period

*** compensated losses as of the end of the reporting period

Source: formed by the authors on the base of National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (2023). Work reports [online]. [cit.2023-05-21]. Available at: <https://nabu.gov.ua/activity/reports/>

According to the results of the statistical study shown in Table 1, unfortunately, the size of established losses increased as of the end of the reporting period. The number of appeals has slightly decreased.

Conclusions. In view of the destructive all-encompassing influence of corruption on the national economy and its ability to expand without constant opposition, the need to allocate the anti-corruption function of the state, which involves the comprehensive implementation of legislative, institutional, organizational-political, socio-economic and moral-ideological measures, is substantiated. The outlined measures should be aimed at creating high-risk conditions for corruption activity, taking into account the following fundamental principles of activity of anti-corruption entities: legality; openness and transparency; priorities of service to the state; permanence; collegiality in all cases of adoption of decisions vital for the population; purposefulness; scientific validity; economic feasibility; preventive measures; intended use. It has been proven that together with the coordinated activity of state authorities in the implementation of the

tasks of the state anti-corruption policy and the observance of the basic principles that ensure the effectiveness of anti-corruption mechanisms, it is necessary to implement a complex of modernization state-management measures aimed at the formation of a strong political will in the country for the implementation of anti-corruption policy measures; ensuring effective functioning of anti-corruption institutions; ensuring transparency in relations between the public and private sectors; popularization of the idea of active opposition of civil society to manifestations of corruption.

According to the results of the methodological components systematization of the state anti-corruption policy, it was established that the anti-corruption policy consists in the development and implementation of versatile and consistent measures of the state and society to eliminate (minimize) the causes and conditions that generate and feed corruption in various spheres of life. It should be integrated into the basic strategy of the state's development in state-political, socio-economic, state-legal, social-civic, socio-cultural aspects.

REFERENCES

1. Voloshenko, A. V. (2015). Ways to timely detection and neutralization of corruption risks / Actual problems of the economy. 2015, No. 12 (174). P. 312-321.
2. Ugur, M. & Dasgupta, N. (2011). Evidence on the economic growth impacts of corruption in low income countries and beyond: A systematic review. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London
3. Karpenko, L. & Izha, M. (2023). International Retrospective of the Anti-Corruption Standards Development in the Economic Security System of Ukraine. Journal of Public Policy and Administration. USA. Vol. 7, No. 1, 2023, pp. 18-24. doi: 10.11648/j.jppa.20230701.13
4. National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (2023). Work reports [online]. [cit.2023-05-21]. Available at: <https://nabu.gov.ua/activity/reports/>
5. Karpenko L., Izha M., Verbitsky D. & Burdeinyi O. (2023). International Retrospective of the Anti-Corruption Standards Development in the Economic Security System of Ukraine. Journal of Public Policy and Administration. USA. Vol. 7, No. 1, 2023, pp. 18-24. doi: 10.11648/j.jppa.20230701.13
6. Transparency International (2023). The Global Anti-Corruption Coalition. [online]. [cit.2023-05-01]. Available at: <http://www.transparency.org/>
7. Ukrstat (2023). Statistics [online]. [cit.2023-05-01]. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
8. Ukraine Finance Ministry (2023). Living wage in Ukraine 2023 [online]. [cit.2023-05-01]. Available at: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/wagemin/>

SOCIAL AND HUMANITARIAN DEVELOPMENT OF UKRAINE: CURRENT CHALLENGES FOR PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION

Natalia KOLISNICHENKO,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
IPSA, Odesa Polytechnic National University,
Head of Social and Humanitarian Chair,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>*

SUMMARY

The paper examines challenges in public policy formation and realization regarding the issues of social and humanitarian aspects under martial law. It analyses some of its key aspects which include Internally Displaced Persons, economic consequences, threats to security, psychological effects, humanitarian crisis, human rights violations and others. It studies the Plan on Ukraine's Recovery regarding its social and humanitarian components. The paper examines the challenges and directions for their solution regarding the educational, cultural and health policy of martial law revealing the issues of security, priorities of military needs and resources.

Keywords: *public policy, public administration, social and humanitarian policy, martial law, educational policy, culture policy, health policy.*

The current public policy in Ukraine is formed and implemented on the basis of legislation, which defines the procedures and processes used during martial law and corresponding actions.

The war in Ukraine, starting in 2014 and continuing with the large scale-aggression by Russia against Ukraine starting on 24 February 2022, had serious consequences on the social and humanitarian spheres of the country. Some of its key aspects include:

- Internally Displaced Persons – IDPs. The war caused massive displacement of people, first, within the country and, second, abroad. Millions of Ukrainians became internally displaced persons, seeking refuge in safe regions of Ukraine and those who moved to Europe and other continents to escape from bombing and shelling. This has created significant challenges in the field of housing construction, health care and social support;
- economic consequences. The war resulted in significant economic losses for Ukraine. The destruction and damage of the infrastructure, the stoppage of production, the loss of sales markets and economic instability have greatly affected the lives of citizens. This led to an increase in unemployment, a decrease in the standard of living and an increase in social tension;
- threat to security as military actions of Russia pose a threat to the security of Ukraine citizens in all regions of the country. People are constantly at risk of physical injury or loss of life, does no matter what part of the country it is – western or eastern, southern or northern. The safety of citizens is a priority of the government, but

- there are still many challenges in ensuring full security;
- psychological effects as war has a serious impact on people's psychological well-being. War injuries, loss of family and friends, experiencing stressful situations can lead to the appearance of post-traumatic stress disorder;
 - humanitarian crisis in controlled areas and on the front line. As a result of the fighting, many people have lost access to basic vital services such as water, electricity and medical care;
 - human rights violations, including the release of propaganda, abuse of power, and crimes against humanity. This includes attacks on civilians, beatings, detentions, ethnic conflicts and sexual violence. These violations have a long-term impact on the lives and well-being of their victims;
 - losses in education and culture. Hundreds of schools and universities were destroyed or ruined. Cultural monuments and museums are also affected by military operations. This has led to a loss of opportunities for education and development, as well as a loss of cultural heritage.

The peculiarity of martial law is that it is a special regime introduced under a threat to national security. It is provided for certain restrictions on civil rights and freedoms, in particular on education, culture, health care, etc. It is known that human rights and freedoms determine the content and orientation of the State [1, p. 40]. The formation and implementation of the public policy of martial law involve the following: development of the legislative framework; formation of relevant structures; planning and conducting of actions for mobilization, protection of the population and other tasks; communication. The social and humanitarian component of this process is defined by means of [2]: comprehensive support and protection of children and families with children displaced (evacuated) abroad; the introduction of mandatory cumulative pension provision (the second level of the pension system); popularization and development of adoption; implementation of veteran integration programs, which include educational and recreational initiatives for veterans and their families, as well as employment initiatives; providing housing (for young families, families with children); development of the child rights protection system; creation of conditions for professional re-adaptation of parents who lost their job positions as a result of the war; development of the system of regional implementation of veterans' policy by forming a network of modern service offices for veterans' affairs; creation of a system of veteran development centers on the basis of educational institutions; transformation of the network of hospitals for war veterans into modern rehabilitation centers in order to ensure the appropriate level and scope of rehabilitation assistance within the three-level rehabilitation system; effective functioning of the support system for evacuated/returned children; the newest integration policy of Ukraine; conducting an analysis of the effectiveness of various tools for supporting citizens (cost and benefit analysis) within the framework of key policies; development and implementation of changes to the legislation on the provision of social benefits; development of a training program for officials of local self-government bodies regarding planning, provision, monitoring and assessment of the quality of services; improvement of financing mechanisms for the provision of services (including social, correctional, other services) for children and families with children, etc.

We will examine the educational, cultural and health policy of martial law.

Regarding the educational policy of martial law, one of its most important aspects is ensuring the safety of the students and educators. The measures aimed at ensuring the safety of educational institutions of all types are being introduced at the same time as supporting education in general. The educational system, which is still under damage during the war, needs governmental funding and resources for its functioning and implementation of the principle of education accessibility for all population groups and respect for human rights. Corresponding measures are provided by the Projects of the National Program for the Recovery of Ukraine regarding the development of the education system [3].

In addition, the educational policy is aimed at providing the necessary competencies for the Armed Forces and Defense Forces, as well as strengthening the ideology of national unity.

The educational policy during martial law is constantly changing compared to peacetime, because the country's priorities and needs differ. Martial law can cause:

- changes in the content of education, in particular, in the updating of military training, mandatory military training courses, special programs on military affairs, etc. The State concentrates its efforts on ensuring the training of military youth, introducing new disciplines into the national security curriculum, and promoting the active development of research in the field of military science. Within educational programs, during the study of educational subjects/disciplines and during the learning process, patriotic education of the population is activated, the purpose of which is to increase the level of national consciousness and identity;

- changes in the financing of education, namely its reduction because of the increase in spending on defense and security of the State;

- changes in the State order for specialties that can be useful in wartime, namely - engineering, medicine, research, etc. The educational policy can be aimed at training specialists for military industrial enterprises since the state of war is usually accompanied by an increase in military production, which requires appropriate professionals.

Regarding the culture and arts policy of martial law, since during martial law, the State prioritizes military needs and resources, this in turn, as in the case of education, can lead to a reduction in funding for cultural programs and projects. Under such conditions, cultural institutions and governing bodies in the cultural sphere are forced to function in the context of a limited regime.

Secondly, during the period of martial law, patriotic and military themes in culture become more relevant. The government actively supports the creation and distribution of works of art that embody and popularize military feats, victorious spirit and heroism.

Thirdly, the role and importance of national ideology in cultural life are increasing throughout the country. The State, with the help of cultural instruments and tools, actively promotes those political and ideological views and values that are relevant for military actions and advancement on the way to victory.

During the period of martial law, the government focuses on ensuring security in culture, that is, on the protection of cultural values from hostile actions and open theft of cultural property; carrying out special measures for the protection and restoration of

cultural heritage, for countering cultural aggression and propaganda of hostile ideology; the support of cultural institutions, such as museums, theaters and libraries, which can become important centers of spiritual life and leisure for the population during martial law; financing of cultural projects that contribute to the moral and spiritual mood of the population, increasing patriotism. In order to support the military forces, concerts and other events are organized with the participation of military bands and choirs, exhibitions of artworks dedicated to the war are held, and financial support is provided to military museums and other cultural military institutions related to the war.

Regarding the health policy of martial law. The period of martial law is an emergency situation that requires the State to take appropriate measures in protecting the health of the population - to provide emergency medical care to the wounded, sick and victims of war. Corresponding measures are foreseen for the period of restoration of the State and its health care system [4].

This policy is aimed at ensuring the maximum safety and health of the population, especially military personnel who are on the front lines and in the combat zone. During the period of martial law, the State implements a number of health protection measures, namely:

1. Mobilization of medical workers and deployment of medical centers in the combat zone in order to provide first aid to the wounded. The State also uses reserves of medical supplies and equipment to provide quick and high-quality medical care.

2. Development of Action Plans in case of outbreaks of epidemics and other diseases that are a threat to the life of the population. The State focuses on the development and implementation of national programs to improve public health. In particular, the State can adopt a special program for disease prevention, ensuring access to free medical care, as well as creating conditions for a healthy lifestyle.

4. Ensuring the production and distribution of medical products necessary to preserve the health of the population.

5. Carrying out large-scale campaigns for the prevention of infectious diseases, for example, vaccination.

6. Making decisions on limiting the movement of people and introducing quarantine measures to prevent the spread of diseases.

7. Providing support for the mental health of the population and helping in overcoming post-traumatic stress.

In turn, the main areas of modernization of the health care system after the war can be:

- the restoration of medical infrastructure. It is necessary to begin by restoring the destruction associated with the damage to buildings, medical equipment, medicines and other resources;

- ensuring the availability of medical services, because, after the war, many people may need medical assistance. This can be achieved through the creation of new medical facilities, the development of vehicles for transporting patients, etc.;

- professional development of medical personnel. The war is already leading to the loss of medical personnel and the downsizing of those who remain. Therefore, it is necessary to develop the medical staff by improving their qualifications, creating new train-

ing programs and providing additional incentives for the medical staff;

- development of the system of control and quality assurance of medical services.

After the war, the number of patients in need of medical care may increase.

The State should also ensure effective monitoring and response to any cases of disease that may be related to the war by establishing special services responsible for providing medical care and disease control in the war zone.

It can be concluded that the social and humanitarian spheres in Ukraine are a complex task that requires attention to various aspects of citizens' lives. It requires systematic and coordinated work by the government and relevant institutions to achieve positive changes. The active participation of the State, the public, non-profit organizations and other stakeholders affects the creation of favorable conditions for the functioning of the social and humanitarian spheres under martial law.

REFERENCES

1. Джафарова О., Шатрава С. Деякі аспекти реалізації державної політики у сфері забезпечення прав людини в умовах воєнного стану. 2022. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/15618>
2. План відновлення України. Забезпечення ефективної соціальної політики. URL: <https://recovery.gov.ua/project/program/secure-targeted-and-effective-social-policy>
3. План відновлення України. Розвиток системи освіти. URL: <https://recovery.gov.ua/project/program/improve-education-system>
4. План відновлення України. Модернізація системи охорони здоров'я. URL: <https://recovery.gov.ua/project/program/upgrade-healthcare-system>

DEZVOLTAREA SECTORULUI AGRICOL ȘI MEDIULUI RURAL ÎN PROCESUL INTEGRĂRII EUROPENE

DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL SECTOR AND THE RURAL ENVIRONMENT IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

*Elena COJOCARU,
master's Student in international relations program,
State University of Moldova*

SUMMARY

In this article, problems related to the integration of the Republic of Moldova into the European Union are addressed in terms of the agricultural sector. A review of the main aspects regarding the development policies of the national agricultural sector in the process of aligning the common agricultural and rural policies at the European level is carried out; in the context of sustainable development, environmental aspects, biodiversity conservation, efficient use of natural resources and the promotion of sustainable agricultural practices are examined.

Keywords: food security, European integration, sustainable agricultural practices, biodiversity, subsistence, semi-subsistence.

Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană (UE) privind sectorul agriculturii și dezvoltării rurale reprezintă o temă complexă și de actualitate. Acest domeniu interdisciplinar se concentrează asupra procesului de aliniere a politicilor agricole comune (PAC) și rurale la nivel european, cu scopul de a promova o dezvoltare durabilă, echilibrată și competitivă în sectorul agricol și în comunitățile rurale evidențiind importanța acestui proces și impactul său socio-economic.

Prin intermediul analizei și sintezei informațiilor relevante, aspecte legate de integrarea europeană în agricultură și dezvoltarea rurală se elaborează politici agricole comune (PAC), programe de finanțare, reglementări și directive europene care își propun să armonizeze și să îmbunătățească performanțele sectorului agricol și calitatea vieții în zonele rurale. Întrucât, noi oportunități de piață, ar trebui să fie însoțită de politici și strategii adecvate care să sprijine modernizarea și dezvoltarea durabilă a agriculturii din Republica Moldova.

Îmbunătățirea capacității de a face față concurenței din UE și a produselor agricole și alimentare importate poate consolida poziția Republicii Moldova pe piața internațională și poate contribui la dezvoltarea sustenabilă și prosperitatea comunităților rurale.

Aplicarea PAC reprezintă un proces dinamic, care implică consultări constante cu actorii relevanți din sectorul agricol și rural. Obiectivele¹ politicii se adaptează continuu

¹Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2023-2030

pentru a face față noilor provocări, cum ar fi schimbările climatice, sustenabilitatea și impactul asupra mediului, digitalizarea și competitivitatea la nivel global. Pentru a asigura succesul și eficiența PAC, coordonarea între instituțiile europene și statele membre, precum și implicarea fermierilor și a societății civile, sunt esențiale.

În contextul dezvoltării durabile, se acorda o atenție specială aspectelor de mediu, conservării biodiversității, utilizării eficiente a resurselor naturale și promovării practicilor agricole sustenabile. Totodată, rolul dezvoltării rurale în promovarea coeziunii sociale și economice constă în crearea de locuri de muncă și îmbunătățirea infrastructurii în comunitățile rurale.

Perspectivă obiectivă asupra procesului de integrare europeană în agricultură și dezvoltare rurală pune în evidență beneficiile și provocările implicate.

Drept urmare a evoluției integrării europene în agricultură și dezvoltare rurală, este importantă actualizarea și consultarea surselor de încredere pentru informații actuale și relevante.

În procesul integrării europene, sectorul agriculturii și al dezvoltării rurale reprezintă aspecte esențiale, având în vedere importanța lor economică, socială și culturală pentru țările membre ale Uniunii Europene. Există mai multe condiții și cerințe pe care aceste țări trebuie să le îndeplinească în cadrul politicii agricole comune (PAC) și al dezvoltării rurale pentru a beneficia de fonduri europene și a participa activ la procesul de integrare europeană.

Conform Comisiei Europene se aplică două seturi de criterii de importanță:

Existența unei economii de piață funcționale, bazată pe drepturi de proprietate clare, pe piețe funcționale, pe liberalizarea prețurilor² și pe stabilitatea macroeconomică³. Bazată pe drepturi de proprietate clare, o economie de piață favorizează investițiile în agricultură, stimulează dezvoltarea întreprinderilor agricole și atrage capitalul necesar modernizării și creșterii eficienței în sectorul agricol. Prin stabilirea unui cadru juridic robust și coerent pentru proprietatea agricolă, se asigură siguranța și protecția drepturilor de proprietate, creându-se un mediu propice pentru investiții și dezvoltare durabilă în agricultură.

Pe acest segment, un alt element important în dezvoltarea sectorului agricol și rural în Republica Moldova este liberalizarea prețurilor. Aceasta implică eliminarea sau reducerea intervenției guvernamentale în stabilirea prețurilor, permițând astfel piețelor să funcționeze în mod liber și să se adapteze la cererea și oferta reală. Prin liberalizarea prețurilor, se creează oportunități pentru agricultori de a obține venituri mai mari și de a-și diversifica activitățile, contribuind la creșterea competitivității sectorului agricol în ansamblu.

Stabilitatea macroeconomică reprezintă un pilon esențial pentru asigurarea unui mediu favorabil dezvoltării sectorului agricol și rural în Republica Moldova. Aceasta

² Într-un sistem cu prețuri liberalizate, guvernul sau autoritățile de reglementare intervin minim în stabilirea prețurilor, permițându-le producătorilor și comercianților să-și stabilească prețurile în funcție de cererea și oferta din piață. Aceasta înseamnă că prețurile se pot ajusta în mod dinamic, reflectând schimbările de pe piață și devenind un indicator important pentru a alocă resursele în mod eficient.

³ Macroeconomia lucrează cu mărimi agregate, cercetează comportamentul economiei în general, cum ar fi venitul total sau gradul de ocupare al forței de muncă, rata inflației sau oscilațiile conjuncturale.

implică menținerea unei inflații scăzute și stabile, a unei politici monetare și fiscale coerente și predictibile, precum și a unui climat de investiții sigur și atrăgător. Prin menținerea stabilității macroeconomice, se creează premisele necesare pentru investiții durabile în agricultură și dezvoltare rurală, contribuind la creșterea prosperității și crearea de noi oportunități în aceste sectoare.

Capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din UE și a celor exercitate de produsele agricole și alimentare importate reprezintă un aspect esențial pentru dezvoltarea durabilă și competitivitatea sectorului agricol în Republica Moldova pe următoarele segmente:

Modernizarea și eficientizarea producției: Pentru a face față concurenței din UE și piețelor internaționale, fermierii din Republica Moldova ar trebui să-și modernizeze tehnologiile agricole și să-și îmbunătățească eficiența producției. Utilizarea tehnicilor agricole avansate, a echipamentelor moderne și a inovațiilor în domeniul agriculturii poate crește randamentul și calitatea produselor, ceea ce ar putea atrage mai mulți cumpărători și asigura competitivitatea în contextul piețelor libere ale UE.

Diversificarea producției: Agricultură din Republica Moldova ar trebui să își diversifice producția și să se concentreze pe producția de produse agricole cu valoare adăugată ridicată și cerere pe piața internațională. Prin cultivarea de produse specializate, organice sau tradiționale, fermierii pot obține prețuri mai bune și pot să facă față mai bine competiției, evitând să fie în concurență directă cu produsele similare importate din alte țări.

Îmbunătățirea calității și siguranței alimentare: Asigurarea unei calități superioare a produselor agricole și alimentare este crucială pentru a câștiga încrederea consumatorilor din UE și pentru a construi o imagine de marcă pozitivă pentru produsele moldovenești. Implementarea unor standarde de siguranță alimentară și de calitate corespunzătoare, precum și adoptarea unor sisteme de certificare recunoscute internațional, pot spori competitivitatea produselor agricole moldovenești pe piața europeană.

Integrarea lanțului de aprovizionare: Colaborarea dintre producători, procesatori și comercianți este importantă pentru a obține o poziție mai puternică pe piață și pentru a face față presiunii concurențiale. Integrarea lanțului de aprovizionare și dezvoltarea parteneriatelor cu companii și retaileri din UE pot facilita accesul la piețele europene și pot asigura o distribuție mai eficientă și competitivă a produselor agricole moldovenești.

Investiții în cercetare și dezvoltare: Îmbunătățirea capacității de cercetare și dezvoltare în domeniul agricol poate aduce inovații și soluții tehnologice care să sprijine competitivitatea sectorului agricol din Republica Moldova. Adoptarea unor practici agricole sustenabile, dezvoltarea de noi soiuri de plante adaptate la condițiile locale și tehnologii de procesare mai eficiente pot contribui la creșterea performanțelor agricole și a atractivității produselor pe piața europeană.

Autoritate publică agricolă cu o capacitate administrativă fixată pentru elaborarea de politici agricole, pentru analiza și aplicarea acestora, pentru efectuarea de plăți de sprijin și pentru controlul acestora.

Capacitatea administrativă adecvată pentru elaborarea și implementarea măsurilor de preaderare pentru dezvoltare rurală și ulterior, a programelor comunitare de dezvoltare rurală, este esențială pentru asigurarea unei tranziții eficiente și de succes către un sistem agricol modern și sustenabil, în contextul integrării în Uniunea Europeană

(UE). Această capacitate administrativă trebuie să fie puternică și bine pregătită, pentru a putea face față provocărilor și cerințelor complexe ale politicii agricole comune (PAC) și a programelor UE de dezvoltare rurală. Prezentăm câteva aspecte-cheie ale capacității administrative adecvate:

Expertiză și cunoștințe specializate: Personalul implicat în elaborarea și implementarea măsurilor de preaderare și programelor de dezvoltare rurală trebuie să aibă expertiză și cunoștințe specializate în domeniul agricol, legislația UE⁴, politicile agricole și dezvoltarea rurală. Acest lucru implică pregătirea și formarea continuă a funcționarilor publici, a specialiștilor agricoli și a altor actori implicați în procesul de dezvoltare rurală.

Planificare strategică și abordare integrată: Capacitatea administrativă adecvată presupune o planificare strategică bine definită și o abordare integrată a dezvoltării rurale. Aceasta implică coordonarea eforturilor dintre diversele instituții și organismele implicate în dezvoltarea rurală, astfel încât să se asigure o abordare coerentă și eficientă.

Monitorizare și evaluare: O capacitate administrativă adecvată presupune existența unor sisteme robuste de monitorizare și evaluare a progresului și impactului măsurilor de preaderare și programelor de dezvoltare rurală. Aceasta permite identificarea punctelor forte și a aspectelor care necesită îmbunătățiri, astfel încât politica să fie adaptată și optimizată în timp.

Colectarea și gestionarea datelor: Pentru o planificare strategică adecvată și luarea deciziilor informate, este esențială colectarea, gestionarea și analizarea datelor relevante pentru dezvoltarea rurală. Capacitatea administrativă trebuie să asigure accesul la date precise și actualizate, precum și la instrumente de analiză și evaluare adecvate.

Participarea și implicarea părților interesate: Capacitatea administrativă adecvată trebuie să promoveze participarea activă și implicarea părților interesate în procesul de dezvoltare rurală. Aceasta include consultarea cu fermierii, organizațiile agricole, comunitățile rurale și alte entități relevante, pentru a asigura o abordare coerentă și adaptată la nevoile reale ale comunităților rurale.

Management financiar și transparență: Capacitatea administrativă adecvată trebuie să asigure un management financiar eficient și o transparență sporită în utilizarea resurselor financiare alocate pentru dezvoltarea rurală. Aceasta contribuie la creșterea încrederii și a responsabilității în gestionarea fondurilor publice.

Prin dezvoltarea unei capacități administrative adecvate, Republica Moldova poate aborda cu succes provocările și oportunitățile oferite de integrarea în UE, asigurând o dezvoltare rurală durabilă și prosperitatea comunităților rurale. Această capacitate administrativă puternică va juca un rol crucial în implementarea cu succes a PAC și a programelor de dezvoltare rurală ale UE, contribuind la modernizarea și creșterea competitivității sectorului agricol și la îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale.

Alinierea legislativă⁵ și crearea de capacități administrative în domeniul agriculturii ecologice și al politicii pentru promovarea dezvoltării durabile și a competitivității în sectorul agricol, în special în contextul integrării în Uniunea Europeană.

Instituirea unor mecanisme de piață (standarde de comercializare, raportarea prețurilor, gestionarea cotelor, organizații de producători, mecanisme de intervenție pu-

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0228&qid=1689804971705>

⁵ medak_manual_armonizarea-legislatiei-ca-element-.pdf

blică). Instituirea acestor mecanisme este importantă pentru a asigura că piața agricolă răspunde corespunzător la schimbările economice, sociale și de mediu și contribuie la dezvoltarea durabilă a comunităților rurale.

Agricultura de subzistență și agricultura de semi-subzistență joacă un rol important în asigurarea hranei și în economia rurală a multor comunități. Cu toate acestea, ele se confruntă cu provocări precum schimbările climatice, accesul limitat la resurse și tehnologie, precum și vulnerabilitatea în fața unor schimbări economice sau sociale majore.

Agricultura de subzistență se referă la un sistem de producție agricolă în care fermierii cultivă și cresc culturi și animale pentru a-și asigura hrana și necesitățile de bază. Cantitatea de produse agricole obținute este adesea suficientă doar pentru a acoperi nevoile de bază ale gospodăriei agricole și ale familiei fermierului.

Scop și caracteristici: Scopul principal al agriculturii de subzistență este asigurarea hranei și supraviețuirea familiei fermierului, mai degrabă decât obținerea unui profit pe piață. Fermierii se bazează adesea pe metode tradiționale de cultivare și pe resurse locale limitate.

Tehnici agricole: Agricultura de subzistență implică adesea utilizarea uneltelor simple și a metodelor de lucru manuale, întrucât accesul la tehnologii și inputuri moderne poate fi limitat. Fermierii utilizează adesea sămânță proprie și își gestionează resursele pentru a asigura o producție minimă necesară supraviețuirii.

Diversitatea culturilor: În agricultura de subzistență, fermierii tind să cultive o varietate de culturi care sunt adaptate la condițiile locale și care oferă nutrienții necesari pentru o dietă echilibrată. Aceasta contribuie la reziliența sistemului agricol în fața unor condiții climatice variabile.

Agricultura de semisubzistență reprezintă un sistem agricol în care fermierii cultivă o parte din producția pentru a-și asigura hrana și nevoile de bază, iar surplusul de produse agricole este destinat vânzării sau schimbului pe piață, generând astfel și o sursă suplimentară de venit.

Scop și caracteristici: În agricultura de semisubzistență, producția agricolă este suficientă pentru a acoperi nevoile de bază ale familiei fermierului, dar și pentru a genera excedent, care poate fi valorificat pentru a obține resurse sau bunuri suplimentare.

Tehnici agricole: Fermierii din agricultura de semisubzistență pot utiliza tehnici agricole mai avansate decât cei din agricultura de subzistență, iar utilizarea unor inputuri moderne, cum ar fi îngrășămintele și pesticidele, poate fi mai răspândită. Cu toate acestea, pot exista în continuare limite financiare și tehnologice.

Diversificarea producției: În agricultura de semisubzistență, fermierii își diversifică adesea producția pentru a-și reduce riscul și a asigura o varietate de produse agricole pentru uz propriu sau pentru piață. Vulnerabilitate la schimbări economice și sociale.

Agricultorii de subzistență și de semi-subzistență întâmpină dificultăți în obținerea de credite și servicii financiare pentru a-și dezvolta afacerile agricole. Aceasta îi limitează în ceea ce privește investițiile în tehnologii, infrastructură și dezvoltarea activităților agricole.

Oportunități ale sectorului agricol și mediului rural prin integrare UE⁶

Acces la piețe și standarde europene: Prin integrarea în Uniunea Europeană, fermierii din Republica Moldova ar avea acces la piața vastă a UE. Aceasta ar putea oferi noi oportunități de vânzare a surplusului agricol și a produselor tradiționale pe piața europeană, sporind astfel veniturile fermierilor și contribuind la diversificarea economiilor rurale. De asemenea, integrarea în UE ar implica alinierea la standardele europene de calitate și siguranță alimentară, ceea ce ar spori încrederea consumatorilor în produsele agricole moldovenești.

Acces la fonduri și tehnologie: Uniunea Europeană oferă diverse fonduri și programe de sprijin pentru dezvoltarea rurală și modernizarea agriculturii. Prin intermediul acestor programe, fermierii și comunitățile rurale din Republica Moldova ar putea beneficia de finanțare pentru investiții în infrastructură, tehnologii agricole moderne, conservarea mediului și dezvoltarea durabilă. Acest sprijin financiar ar putea îmbunătăți performanțele agricole și ar putea crește calitatea vieții în zonele rurale.

Transfer de cunoștințe și experiență: Integrarea în Uniunea Europeană ar deschide noi oportunități de schimb de cunoștințe și experiență în domeniul agricol. Fermierii moldoveni ar putea beneficia de know-how și bune practici din partea altor state membre ale UE, ceea ce ar putea contribui la creșterea eficienței agricole, implementarea tehnicilor inovatoare și creșterea productivității.

Susținerea dezvoltării rurale: Politicile și programele de dezvoltare rurală ale UE au ca obiectiv crearea de locuri de muncă, îmbunătățirea infrastructurii și promovarea diversificării economice în zonele rurale. Prin integrarea în UE, Republica Moldova ar putea beneficia de sprijin și asistență pentru dezvoltarea unor sectoare conexe, cum ar fi turismul rural, producția de produse tradiționale sau activitățile non-agricole, contribuind astfel la crearea de noi oportunități de angajare și creșterea calității vieții în sate.

Reziliență în fața provocărilor globale: Fiind parte a Uniunii Europene, Republica Moldova ar putea fi mai bine echipată pentru a face față provocărilor globale, cum ar fi schimbările climatice, crizele alimentare și fluctuațiile piețelor internaționale. Beneficiind de sprijinul și resursele UE, agricultura de subzistență și de semisubzistență ar putea fi mai bine protejate împotriva riscurilor și să devină mai durabile și competitive în fața unui mediu global în continuă schimbare.

Astfel, agricultura prezintă un sector strategic pentru Republica Moldova, care dispune de potențial de dezvoltare și poate contribui la revenirea încreștă a economiei la pozițiile pierdute în ultimele două decenii. Creșterea productivității necesită investiții, de aceea e necesară creșterea fondurilor de subvenționare în agricultură, o șansă pentru creșterea veniturilor obținute în sectorul agricol ar fi promovarea și facilitarea exporturilor de produse agroalimentare.

Negocierile de aderare în domeniul agriculturii sunt esențiale pentru a asigura o tranziție coerentă și eficientă către sistemul agricol al Uniunii Europene. Aceste negocieri se concentrează pe aspecte precum plățile directe, sprijinul pentru dezvoltarea rurală și măsurile tranzitorii pentru a permite o integrare graduală în UE, având în vedere particularitățile sectorului agricol din fiecare țară candidată.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0436>

Întrucât integrarea în Uniunea Europeană ar deschide noi oportunități, necesitatea de politici și strategii adecvate care să sprijine modernizarea și dezvoltarea durabilă a agriculturii din Republica Moldova. Îmbunătățirea capacității de a face față concurenței din UE și a produselor agricole și alimentare importate poate consolida poziția Republicii Moldova pe piața internațională și poate contribui la dezvoltarea sustenabilă și prosperitatea comunităților rurale.

Funcționarea politicii agricole comune (PAC) implică o administrație publică eficientă, capabilă să aplice și să monitorizeze o serie de norme obligatorii. Printre acestea, se regăsesc reguli referitoare la sistemele de management, cum ar fi agenția de plăți și sistemul integrat de administrare și control. Asigurarea capacității de a implementa acțiuni de dezvoltare rurală este de asemenea esențială în acest context. Experții Comisiei Europene în domeniul agriculturii și al dezvoltării rurale oferă asistență și orientări țărilor candidate și potențial candidate în vederea pregătirii pentru aderarea viitoare la UE și, în special, pentru aplicarea politicii agricole comune (PAC) și a politicii privind dezvoltarea rurală.

Aderarea la UE presupune, de asemenea, integrarea în organizarea comună a pieței pentru diverse produse agricole, cum ar fi culturile arabile, zahărul, produsele de origine animală și culturile specializate. Această integrare implică respectarea normelor și standardelor UE privind calitatea, siguranța alimentară și protecția mediului.

În final, negocierile de aderare în domeniul agriculturii sunt un proces complex și riguros, în care se ia în considerare adaptarea sistemelor și politicilor agricole la cerințele UE, pentru a asigura convergența și integrarea efectivă în structurile agricole europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” (SND)
2. Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2023-2030
3. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/82/politica-in-domeniul-concurentei%20agricol>
4. https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/agriculture-eu-enlargement_ro
5. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/whypricestability_ro.pdf
6. <https://ru.scribd.com/document/131851077/Agricultura-de-semi-subzistenta-in-Europa#>
7. <https://gov.md/ro/content/guvernul-aprobat-noi-forme-de-subventionare-fermierilor>
8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0228&qid=1689804971705>
9. <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/manual-armonizarea-legislatiei-ca-element-cheie-pentru-succesul-procesului-de-integrare>
10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0436>

INTEGRATIVE ELEMENTS OF DEMOCRATISATION AND EUROPEAN INTEGRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Cătălin-Gabriel DONE,

*PhD Candidate within the Department of Political Sciences,
University of Naples "Federico II" Naples, Italy*

SUMMARY

This article aims to analyse the key elements of administrative, social, and political reforms in the Republic of Moldova and their contribution to the consolidation of the country's European path. Moldova, a small landlocked country in Eastern Europe, has been actively pursuing integration with the European Union (EU). The report explores various administrative, social, and political reforms, highlighting their impact on Moldova's European aspirations. The analysis sheds light on the progress, challenges encountered, and future prospects for further consolidating Moldova's European path.

Keywords: *Europeanisation, democratisation, transition, civil society, reforms, European integration*

Introduction

The Republic of Moldova strongly desires to align itself with the European Union (EU) and consolidate its European path. Since gaining independence in 1991, Moldova has embarked on a series of reforms aimed at modernising its administrative, social, and political systems. These reforms are crucial for the country's progress towards European integration and are expected to bring about positive changes in various spheres of governance and society. Moldova's aspiration for European integration gained momentum after signing the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) with the EU in 1994. The PCA aimed to promote political, economic, and social cooperation between the EU and Moldova. Subsequently, Moldova submitted an application for EU membership in 2022, signalling its commitment to closer integration. Of course, After gaining independence in 1991, Moldova embarked on a challenging path towards democratisation. The country faced numerous political, economic, and social challenges, including the transition from a centralised Soviet system to a democratic and market-oriented society. Here are some key developments and initiatives in the democratisation process of Moldova: transition to a multi-party system, constitutional reforms, free elections, civil society development, mass-media pluralism, freedom of expression, judicial reform, and anti-corruption efforts. We should underline that while progress has been made in Moldova's democratisation journey, challenges remain. These include political polarisation, corruption, weak governance, socioeconomic disparities, and external influences. Consolidating democratic institutions, promoting inclusivity, tackling corruption, and strengthening the rule of law will be crucial for Moldova's continued democratisation and European integration.

The primary objective of this article is to analyse the elements of administrative,

social, and political reform in the Republic of Moldova and evaluate their contribution to the consolidation of the country's European path. The article aims to provide an overview of the key reforms undertaken in the administrative, social, and political domains; assess the impact of these reforms on Moldova's progress towards European integration; identify the challenges and limitations faced in implementing these reforms; Offer recommendations for further consolidating the European path of Moldova. Also, by examining the specific reforms and their outcomes, this paper aims to provide a comprehensive understanding of Moldova's journey towards the EU and the measures taken to align its systems with European standards.

The theoretical background

For a coherent and comprehensive analysis, we will use the Social Capital Theory in the Process of Democratization to explain the phenomenon of democratisation and the Europeanization of Moldova.

Democratisation is a complex and multifaceted process that involves the establishment and consolidation of democratic governance. Social Capital Theory offers valuable insights into the role of social networks, trust, and civic engagement in democratisation processes. In this part, we will explore how Social Capital Theory contributes to our understanding of democratisation and its impact on fostering democratic values, participation, and accountability.

Social Capital Theory is a sociological framework that examines the role of social networks, trust, and civic engagement in fostering cooperation, collective action, and social well-being within a society [2]. It emphasises the value of social relationships and networks as valuable resources that individuals and communities can draw upon to achieve common goals and address collective challenges. In the context of democratisation, Social Capital Theory provides insights into the dynamics of citizen participation, democratic values, and the formation of democratic institutions [5]. As Putnam underlined in his book, Social Capital Theory highlights the significance of civic engagement in democratic processes. Strong social networks and trust facilitate citizens' involvement in political activities, such as voting, joining political parties, and participating in community organisations. Civic engagement nurtures a sense of belonging, efficacy, and collective action, which are vital for democratic participation. Trust is an essential social capital component and closely linked to democratic values. Trust among individuals and institutions fosters cooperation, reduces transaction costs, and promotes consensus-building [4]. In democratic societies, high levels of trust contribute to the development of democratic norms, such as tolerance, respect for diversity, and the protection of individual rights [4, 6, 1]. Moreover, Social Capital Theory recognises the importance of inclusivity and bridging social capital in democratisation. Inclusive social networks that connect individuals from diverse backgrounds and social groups foster democratic pluralism and ensure that multiple perspectives and voices are represented [9]. This inclusivity enhances democratic decision-making and strengthens social cohesion.

Integrative elements of the Social Capital Theory and the Democratisation of the Republic of Moldova

How Social Capital Theory Provides valuable insights into the role of social connec-

tions, trust and civic engagement in promoting democratic values, citizen participation and strengthening democratic institutions, in the context of Moldova, some key aspects can be highlighted:

Civic engagement

The theory emphasises the importance of civic engagement in democratisation processes. In Moldova, civic engagement has been crucial in shaping democratic movements and initiatives. Civil society organisations, grassroots movements, and citizen-led initiatives have mobilised citizens, advocated for democratic reforms, and fostered a sense of active citizenship [8]. Civic engagement in the country has been evident through mass protests and activism, particularly during critical periods of political change and democratic transition. Demonstrations, such as the 2009 protests known as the “Twitter Revolution,” the 2015-2016 protests against corruption, and subsequent mobilisations, have showcased citizens’ active involvement in demanding democratic reforms and holding public officials accountable. In addition, Moldavian civil society organisations (MCSOs) have played a crucial role in promoting civic engagement and advocating for democratic values in Moldova. These organisations encompass a range of groups, including human rights organisations, advocacy groups, and grassroots movements. MCSOs have been instrumental in monitoring government actions, providing platforms for citizen participation, promoting transparency, and driving social and political change [3].

Trust and democratic values

Trust in democratic institutions, such as the government, parliament, judiciary, and electoral bodies, is crucial for their legitimacy and effectiveness. In Moldova, building and maintaining trust in these institutions has been a continuous process. Transparency, accountability, and the fair administration of justice are essential in nurturing public trust and confidence in democratic governance.

Trust in the government and the executive branch has indeed fluctuated in Moldova. Factors such as political stability, effective governance, responsiveness to public needs, and the ability to address social and economic challenges play a significant role in shaping trust levels. Transparency, accountability, and the delivery of public services are vital for building and maintaining trust in the government.

The lack of trust in public institutions in Moldova can be attributed to several factors. It is important to note that the following factors are not exhaustive and that individual perspectives may vary. The Republic of Moldova faced corruption-related challenges, which eroded public trust in public administration institutions. Moldova has also experienced periods of political instability, including frequent changes in government and political polarisation. This volatility has led to a lack of continuity in reform policies and governance, which has led to increased scepticism and disillusionment among the population. The quality and efficiency of public services, including healthcare, education, infrastructure and social welfare, were areas of concern in public perception. Moldovan citizens may lose trust in public institutions when they perceive a lack of efficient service delivery or poor management of public resources. Furthermore, the perception of a weak rule of law can undermine trust in public institutions. Courts of judicial inefficiency, corruption, and the influence of powerful interests on legal processes contributed to distrust in the fairness and impartiality of the legal system.

Democratic values and reconciliation

Dialogue and reconciliation are important in addressing societal divisions and promoting social cohesion in the Republic of Moldova. Given the country's complex history and diverse population, dialogue and reconciliation efforts are important for fostering understanding, building trust, promoting peaceful coexistence, and enhancing democratisation and Europeanization efforts. Moldova faces challenges stemming from ethnic and regional divisions, particularly between the majority population of Moldova and the Transnistrian region. Dialogue initiatives aim to reduce these divisions, promote understanding and find peaceful solutions to conflicts. Open and inclusive dialogue platforms have helped address historical grievances, promote mutual respect, and facilitate reconciliation between communities. The Transnistrian conflict represents a significant challenge for dialogue and social-political reconciliation in Moldova. Over time Efforts have been made to intensify negotiations and dialogue between the government, the Transnistrian authorities and international mediators. These dialogues aim to find mutually acceptable solutions and promote confidence-building measures for sustainable reconciliation.

Moreover, various peacebuilding and conflict resolution initiatives have been implemented in Moldova to facilitate dialogue and reconciliation. These initiatives involve bringing together representatives from different ethnic, regional, and social groups to discuss shared concerns, promote understanding, and seek common ground. Participants can address historical grievances, build trust, and work towards reconciliation through facilitated dialogue processes. Of course, efforts to promote dialogue and reconciliation in Moldova require sustained commitment from all stakeholders, including the government, civil society, and international partners. By providing platforms for open communication, addressing historical grievances, promoting inclusivity, and working towards common goals, dialogue and reconciliation initiatives contribute to building a more cohesive and peaceful society in Moldova.

The European integration of Moldova. How?

The European integration of Moldova refers to the process of integrating the country into the international organisation and the complex process of aligning its political, economic and legal systems with the norms, values and institutions of the European Union (EU). Undoubtedly, the pro-European governments of Moldova have tried, in recent years, to deepen the relationship with the EU, strengthen cooperation and promote the country's development and stability.

European integration necessitates political reforms that strengthen democracy, the rule of law, and human rights in Moldova. The EU encourages Moldova to improve its democratic institutions, electoral processes, judicial independence, anti-corruption measures, and media freedom. These reforms contribute to building strong democratic governance and enhancing the country's European integration. The EU supports Moldova's economic development through cooperation in various sectors. This includes assistance in improving the business environment, promoting investment, supporting small and medium-sized enterprises (SMEs), and implementing economic reforms. Moldova's alignment with EU regulations and standards helps enhance its competitiveness and integration into the European single market.

The European integration process encourages interpersonal contacts and exchange

programs between Moldova and EU member states. These initiatives promote cultural understanding, educational cooperation, youth exchanges and collaboration in various fields. Interpersonal contacts build bridges, stimulate mutual understanding and strengthen the European dimension of Moldovan society. This is extremely relevant in the context of our analysis, as it proportionally increases the population's trust in European institutions and public space.

Many Moldovans support the country's European integration and view it as a path towards political stability, economic development, and increased opportunities¹. Proponents of the European path emphasise the alignment with EU norms, values, and institutions as a means to enhance democracy, the rule of law, human rights, and economic cooperation. They believe that closer integration with the EU can bring benefits such as improved living standards, increased trade, investment, and access to EU funding. There are also voices within Moldova that express scepticism or reservations about the European integration process. Eurosceptics may have concerns about potential negative consequences, loss of sovereignty, or the pace of reforms required for integration. They may argue for maintaining closer ties with other partners or pursuing alternative regional integration models.

From an economic standpoint, the European path is seen as an opportunity to attract foreign investment, access larger markets, and improve competitiveness. Integration with the EU can stimulate economic growth, create jobs, and encourage technological advancements. However, there may be concerns about the potential impact of EU regulations on certain sectors or the need for economic reforms to meet EU standards.

The European integration of Moldova is a multi-dimensional process that requires concerted efforts and cooperation between the Moldovan government, the EU, civil society, and other stakeholders. The European integration of Moldova is a multi-dimensional process that requires concerted efforts and cooperation between the Moldovan government, the EU, civil society, and other stakeholders. Engaging CSOs and promoting public awareness and participation are critical for successful European integration. CSOs can contribute through advocacy, monitoring, and providing input on policy-making processes. Public awareness campaigns and information dissemination about the benefits and challenges of European integration help build support and understanding among citizens. Evidently, Moldova needs to continue implementing political and institutional reforms to align with EU standards. This includes strengthening democratic governance, enhancing the rule of law, ensuring the independence of the judiciary, and fighting corruption. Political stability, transparent decision-making processes, and accountable institutions are vital for the integration process. Overall, achieving European integration requires sustained commitment, comprehensive reforms, and engagement from all stakeholders. It is a gradual process that involves aligning with EU standards, promoting democratic values, implementing necessary reforms, and building capacity. Continued dialogue, cooperation, and monitoring are crucial to ensure progress and address challenges along the way.

Conclusions and short discussion

In conclusion, the Europeanization and democratization processes in Moldova are

¹According to the public opinion barometer available at <http://bop.ipp.md/ro>

intertwined and mutually reinforcing. Moldova's European path has played a significant role in driving democratic reforms and promoting the consolidation of democratic values, institutions, and practices in the country. The European integration process has provided Moldova with a framework and set of standards that have guided its democratization efforts.

The Europeanization process has encouraged Moldova to adopt EU norms, values, and standards, leading to reforms in various sectors such as governance, rule of law, human rights, and economic policies. The Association Agreement, Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), and visa liberalization have created opportunities for Moldova to align its legislation and practices with those of the EU, promoting good governance, transparency, and accountability.

At the same time, the democratization process in Moldova has been facilitated by the Europeanization process. Democratization efforts, such as enhancing civic engagement, promoting trust in institutions, and strengthening the rule of law, have been driven by the requirements and expectations of the European integration process. The democratization process has involved civil society organizations, grassroots movements, and citizen engagement, contributing to a more participatory and inclusive democratic culture.

However, challenges remain in both the Europeanization and democratization processes. Moldova faces issues such as corruption, political polarization, socio-economic disparities, and the Transnistrian conflict, which pose obstacles to the consolidation of democracy and the full integration into the European community. It requires sustained efforts from all stakeholders to address these challenges and ensure progress in the democratization and Europeanization of Moldova.

In the short discussion, it is important to recognize that the Europeanization process is not a linear or straightforward path. It involves complex reforms, social changes, and adaptation to EU norms and regulations. While progress has been made in certain areas, there is a need for continued commitment, political will, and public support to advance the Europeanization and democratization agenda.

The Europeanization and democratization of Moldova should not be seen as separate processes but rather as mutually reinforcing objectives. The consolidation of democratic values, institutions, and practices is essential for the successful integration of Moldova into the European community. Likewise, the European integration process provides Moldova with a framework and set of standards that contribute to the country's democratization and the strengthening of democratic governance.

Overall, the Europeanization and democratization processes in Moldova offer opportunities for positive change, economic development, and political stability. It is a transformative journey that requires ongoing commitment, inclusivity, and effective cooperation between Moldova, the EU, civil society, and citizens to achieve lasting progress in the consolidation of democracy and the European integration of the country.

In the context of democratization of Moldova, social capital plays a crucial role in several ways. First, social networks and trust among citizens facilitate the exchange of information, ideas, and resources, enabling collective action and mobilization for democratic reforms. These networks provide a foundation for civic engagement, as individuals and groups collaborate to address common challenges, advocate for democratic principles, and hold institutions accountable.

Furthermore, social capital enhances political participation and inclusion, as individuals with strong social ties are more likely to engage in political activities, such as voting, joining political organizations, or participating in grassroots initiatives. Trust and reciprocity within communities foster cooperation, dialogue, and compromise, essential elements for building democratic consensus and managing conflicts.

However, it is important to recognize that social capital can have both positive and negative implications for democratization. While strong social networks and high levels of trust can facilitate democratic practices, exclusionary or homogeneous social networks can impede inclusivity and limit diverse perspectives in decision-making processes. Moreover, social capital can be influenced by historical, cultural, and socio-economic factors, creating disparities in access and influence, which can undermine the democratic process.

BIBLIOGRAPHY

1. Blackburn, Simon. 'Trust, Cooperation, and Human Psychology'. In *Trust and Governance*, edited by Karen S. Cook and Russell Hardin, 28–45. Russell Sage Foundation, 1998. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610440783.6>.
2. Flap, Hendrik Derk, and Beate Völker, eds. *Creation and Returns of Social Capital*. London: Routledge, 2015.
3. Grămadă, Angela. Când vorbim de securitate națională, vorbim despre securitate economică și socială, 2021. <https://moldova.europalibera.org/a/securitate-na%C8%9Bional%C4%83--securitate-economic%C4%83-social%C4%83-/31508850.html>.
4. Muller, Edward N., and Mitchell A. Seligson. 'Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships'. *The American Political Science Review* 88, no. 3 (1994): 635–52. <https://doi.org/10.2307/2944800>.
5. Putnam, Robert D., Robert Leonardi, and Raffaella Nanetti. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. 5. print. and 1. Princeton paperback print., [Nachdr.]. Princeton Paperbacks. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1994.
6. Seligman, Adam B. *The Problem of Trust*. 2. print, and 1. paperback printing. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2000.
7. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
8. UN Development Programme in Ukraine. 'Civic Literacy in Ukraine, Moldova and Belarus. An Account of the Representative Public Opinion Survey Carried out in Three Countries,' 2017.
9. Zmerli, Sonja, and Ken Newton. 'Social Trust and Attitudes toward Democracy'. *The Public Opinion Quarterly* 72, no. 4 (2008): 706–24.

PRINCIPIILE FUNCȚIONĂRII SISTEMULUI SERVICIULUI PUBLIC ȘI A FUNCȚIEI PUBLICE ÎN INSTITUȚIILE UNIUNII EUROPENE

OPERATIONAL PRINCIPLES OF THE PUBLIC SERVICE SYSTEM AND THE PUBLIC FUNCTION IN THE INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION

*Nicolai AFANAS,
MA științe politice,
consultant principal, Biroul politici de reintegrare,
Cancelaria de Stat*

SUMMARY

The purpose of this article is to study the impact of European legislation on the civil service system, as well as to show how the community civil service has changed in recent decades. Members of the European civil service are subject to a number of rights and obligations which govern their actions and behavior in the exercise of their professional activity. These rules are set out in the Staff Regulations and the Code of Good Administrative Behaviour, annexed to the Commission's Rules of Procedure. They cover any conflicts of interest, gifts and honorary distinctions, outside activities carried out during the exercise of their functions, as well as the professional activity carried out after the termination of their functions.

Keywords: *European public service, public function, the status of the community office, institutional reform, sovereignty, Europeanization, administrative culture.*

Serviciul public al Uniunii Europene este un termen general folosit pentru a descrie funcționarii instituțiilor UE (inclusiv din Comisia Europeană, Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European). Potrivit „Statutului funcționarilor UE”, funcționarul UE este orice persoană care a fost numită într-un post stabilit din personalul uneia dintre instituțiile UE printr-un act emis de autoritatea de numire a instituției respective. Oficialii UE trebuie să urmeze principiile eticii și etosului profesional în acțiunile lor. Aceștia ar trebui să își îndeplinească sarcinile în mod obiectiv, imparțial și în conformitate cu datoria lor de loialitate față de UE. [5]

Principiile serviciului public al UE includ, de asemenea, angajamentul față de Uniune și cetățenii UE, integritate, obiectivitate, respect pentru ceilalți și transparență. Tratatul privind Funcționarea UE (TFUE) prevede că instituțiile, organele și unitățile organizatorice (oficii și agenții) ale UE, în îndeplinirea sarcinilor lor, beneficiază de sprijinul unei administrații europene deschise, eficiente și independente.

Funcționarii instituțiilor UE lucrează pe baza „statutului funcționarilor” deja menționat, care este în concordanță cu prevederile dreptului primar care reglementează, printre altele, regulile de funcționare ale instituțiilor individuale ale UE. Acesta

definește în detaliu drepturile și îndatoririle funcționarilor și, de asemenea, precizează criteriile de promovare și carieră, remunerație, securitate socială, concediere și pensii. Toate aspectele suplimentare legate de activitățile personalului unei anumite instituții pot fi reglementate, de exemplu, în regulamente interne care nu au forță universală obligatorie. [3]

Printre oficialii UE, există categorii de administratori (AD) și asistenți (AST). Administratorii au sarcina de a dezvolta direcții de politică, de a monitoriza punerea în aplicare a legislației UE și de a pregăti analize, având și o funcție de consiliere. Categoria AD include, de exemplu, directori generali, directori de departamente, traducători, avocați și economiști. Munca asistenților are caracter auxiliar, categoria AST include, printre alții, manageri administrativi, personal de birou și tehnic. Fluxul de personal între categorii este posibil. Oficiul European de Selecție a Personalului (EPSO) înființat în 2003 este responsabil pentru recrutarea angajaților. Procedura de selecție a candidaților este de obicei aceeași în toate instituțiile.

Colaboratorii sunt angajați pe perioadă determinată și nedeterminată, statutul personalului definește diferite forme de angajare a angajaților de către instituțiile UE. Statutul unora dintre ei este diferit de cel al unui funcționar. Se pot distinge printre alții angajații contractuali, personalul temporar, stagiarii și experții. Pe site-urile oficiale ale instituțiilor UE se găsesc informații că acestea angajează peste 40.000 de oameni din toate statele membre. O trăsătură caracteristică a personalului UE este multiculturalismul acestora. [9]

Majoritatea angajaților provin din Belgia, Franța și Italia. Modelul de funcționare în instituțiile UE este asemănător cu modelul de carieră al funcției publice din statele naționale, dar se schimbă, mai ales remarcabil după anul 2000, când a început reforma sistemului de funcționare publică, inițiată de comisarul pentru administrație, vicepreședintele de atunci a Comisiei Europene, Neil Kinnock. În anii 1950, soluțiile adoptate în Comunitățile Europene se bazau pe modelul administrativ al statelor fondatoare: Franța, Germania, Italia și țările Benelux. Acest model a fost caracterizat de atașamentul față de procedurile administrative și ierarhie și lipsa de flexibilitate în a face față noilor provocări.

Cauzele imediate ale reformelor ulterioare au fost scandalurile din Comisia Europeană care au dus la demisia mai multor funcționari comunitari, dar și pregătirile pentru aderarea la UE a zece noi țări în 2004. Reformele au vizat schimbarea comportamentului și atitudinilor oficialilor europeni. A fost implementat un nou sistem de monitorizare a conformității cu „Standardele etice”, bazat pe Oficiul European Antifraudă (OLAF), Ombudsmanul European și Grupul consultativ pentru standarde etice. A fost introdus Codul european de bună conduită administrativă și a fost îmbunătățit și managementul financiar. Funcția publică specifică a UE este greu de evaluat cu măsura sistemelor de funcționare publică a statelor naționale, este și greu de comparat cu alte structuri internaționale. În țările europene, în conformitate cu tradițiile istorice predominante, au fost adoptate diferite definiții ale conceptului de „serviciu civil”. În Polonia, se poate găsi o opinie că serviciul public poate avea loc doar în stat și, prin urmare, în raport cu funcționarii unei organizații internaționale, precum UE, termenul „serviciu public în instituțiile UE” ar fi mai potrivit. [7]

Diversitatea este una dintre trăsăturile cheie ale sistemelor de administrație publică din Europa. În ciuda transplanturilor omniprezente în spațiul administrativ european, există încă o eterogenitate considerabilă în ceea ce privește modelul de ocupare publică. Configurația sistemului de funcționare publică și regulile care guvernează angajarea publică sunt văzute ca părți importante ale suveranității statului. Din moment ce „la vie même du pays dépend de la fonction publique” (Charles de Gaulle) adică „însăși viața țării depinde de serviciul public”, este clar că autoritățile naționale vor apăra acest domeniu important. [1]

Cu toate acestea, deși această sferă se confruntă cu consecințele integrării europene, statele naționale nu mai sunt văzute ca singurul mijloc eficient de organizare a vieții sociale și politice. Atât dreptul Uniunii Europene, cât și Convenția Europeană a Drepturilor Omului au o influență transformatoare asupra funcției publice naționale, a statutului funcționarilor publici, a drepturilor și libertăților acestora și a răspunderii lor. Aceste fenomene au fost unul dintre motivele principale de lansare la Institutul German de Cercetare pentru Administrație Publică (FÖV) a unui proiect de cercetare care explorează în mod cuprinzător aceste transformări din perspectivă europeană. Principala sa aspirație este de a investiga în ce măsură există norme europene și standarde juridice naționale convergente pentru serviciul public. Nu există nicio îndoială că un astfel de studiu comparativ trebuie să se bazeze pe definiții compendiiile și clare. Lipsa acestui cadru analitic duce la anumite neajunsuri în studiul comparativ al dreptului european al muncii publice. De aceea, este esențial să se stabilească un sens al termenilor „serviciu public” și „funcționar public”. Aceasta, ținând cont de argumentele care decurg atât din dreptul internațional, cât și din dreptul constituțional, explorează sfera și denotarea „funcționar public” și „funcționar public”. [6]

Dreptul internațional poate fi foarte util în definirea unor concepte de bază precum serviciul public, serviciul public, funcționar public și funcționar public, având în vedere că unele tratate internaționale importante se referă la acestea. Mai mult, tribunalele internaționale – în primul rând CEDO și CJUE – și-au elaborat propria interpretare a acestor termeni.

Înainte de a trece la prevederile specifice ale dreptului internațional, trebuie atrasă atenția asupra problemei traducerilor. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 în art. 21.2 prevede că fiecare persoană are „dreptul de acces egal la serviciul public în țara sa”. Termenul larg englezesc „serviciu public” a fost tradus oficial în franceză „fonction publique” (și spaniolă „función pública”), care au un sens specific în ambele limbi și se referă în mod tradițional la grupul de funcționari guvernamentali, care se bucură de un loc de muncă stabil. raport guvernat de drept public. Aceleași traduceri imprecise au fost folosite și în versiunile oficiale ale art. 25(c) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 1966 (a se vedea versiunile în engleză, franceză, spaniolă). În ciuda acestei inconsecvențe, interpretarea oficială a acestor prevederi este largă. Ambele tratate au ca scop asigurarea accesului universal la toate funcțiile publice, fără interferențe sau presiuni politice. Aceste prevederi se aplică, prin urmare, exercitării tuturor atribuțiilor statului, inclusiv ramurilor legislative, executive și judiciare. [2]

În mod similar, terminologia folosită de Organizația Internațională a Muncii este largă. Convenția din 1978 privind relațiile de muncă (funcția publică) se referă la ter-

menul „angajat public”, care include „toate persoanele angajate de autoritățile publice” (Art. 1 și 2). Convenția permite ca legislația națională să excludă anumite categorii, și anume angajații de nivel înalt, funcționarii ale căror atribuții sunt de natură foarte confidențială sau membrii forțelor armate și ai poliției.

Deși CEDO nu prevede dreptul de acces la serviciul public, această noțiune a fost, în unele cazuri analizată de Curtea de la Strasbourg. Acesta din urmă susține că un funcționar public este un depozitar al autorității publice responsabilă de protejarea intereselor generale ale statului sau ale altor autorități publice (de exemplu, forțele armate și poliția). Prin urmare, statul are un interes legitim de a cere acestor funcționari o legătură specială de încredere și loialitate. CEDO susține că funcționarii publici participă la exercitarea puterii publice și că există o legătură specială de încredere și loialitate între funcționarul public și stat, în calitate de angajator. De asemenea, subliniază faptul că, deși sistemul judiciar nu face parte din serviciul public obișnuit, ea ar trebui considerată o parte a serviciului public tipic. Prin urmare, CEDO distinge între serviciul public (obișnuit) și serviciul public (tipic). Aceasta din urmă pare a fi o categorie mai largă, care include titularii de funcții judiciare. [4]

Mai pot fi menționate și alte documente ale Consiliului Europei. Acestea reglementează statutul și codurile de conduită ale „funcționarilor publici”. În general, această categorie include toate persoanele angajate de o autoritate publică. Legea UE garantează libertatea de circulație a lucrătorilor, dar limitează sfera acestui drept prin excluderea „angajării în serviciul public” (art. 45.4 TFUE). Este de remarcat faptul că termenul englezesc „public service” a fost folosit în sensul larg al administrației publice, ceea ce este evident în lumina diferitelor traduceri oficiale (franceză „administration publique”, spaniolă „administración pública” sau germană „öffentliche Verwaltung”). Angajarea în serviciul public este, așadar, legată de exercitarea competențelor conferite de dreptul public și de îndatoririle menite să protejeze interesul general al statului. Cu toate acestea, conform jurisprudenței CJUE, această excepție de la libera circulație a lucrătorilor ar trebui interpretată foarte strict. [8]

CJUE a interpretat, de asemenea, termenul de serviciu public în contextul normelor de nediscriminare. Acesta a indicat că modelele de angajare – în primul rând condiții de imparțialitate, eficiență și independență a administrației – pot implica o anumită permanență și stabilitate a angajării. Acele considerații ale funcției publice, care nu au corespondent în dreptul muncii standard, explică și justifică unele limitări ale drepturilor funcționarilor publici. În plus, statele membre beneficiază de o anumită putere de apreciere în ceea ce privește organizarea propriilor autorități publice și pot face diferența între anumite categorii de funcționari publici (de exemplu, funcționari publici de carieră și funcționari angajați cu contracte pe durată determinată). Analiza dreptului constituțional al unor țări europene selectate conduce la concluzia că sistemele de funcționare publică sunt legitimize de tradițiile politice și de stat. De aceea, cadrul constituțional va varia de la țară la țară, iar științele politice au elaborat modele administrative diferite în Europa. Această scurtă analiză ia în considerare norme constituționale selectate prezente în toate aceste modele teoretice. [5]

Observația generală este că, la nivel național, în majoritatea țărilor europene, există o dublă reglementare. Pe de o parte, normele constituționale garantează un drept indi-

vidual de acces (egal) la serviciul public (civil) (de exemplu, art. 33.2 din Constituția Germaniei, art. 6 din Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului din 1789), art. 23.2 din Constituția spaniolă sau art. 47.2 din Constituția portugheză). Acest drept are adesea un domeniu personal foarte larg și se referă la eligibilitatea pentru orice funcție publică, inclusiv puteri executive, legislative și judiciare.

Pe de altă parte, majoritatea constituțiilor europene determină anumite trăsături și organizarea sistemului național de funcționare publică care reflectă principiile tradiționale. Aceste principii au început să fie dezvoltate și conceptualizate sub influența liberalismului politic în secolul al XIX-lea și sunt caracterizate de un corp profesionist de servitori, independent de circumstanțele politice în schimbare. Scopul de bază de a asigura obiectivitatea, neutralitatea și raționalitatea implică cerințe suplimentare, cum ar fi un grad ridicat de specializare, precum și standarde de fond și etice înalte. Adesea implică incompatibilitatea cu alte posturi și funcții publice (de exemplu, art. 296 din Constituția portugheză, art. 103 din Constituția greacă și art. 153 din Constituția poloneză). De asemenea, în Regatul Unit, în ciuda unui cadru constituțional diferit de cel din Europa continentală, valorile esențiale ale serviciului public, cum ar fi integritatea, onestitatea, obiectivitatea și imparțialitatea au fost stabilite în Constitutional Reform and Governance Act 2010. [9]

Constituțiile europene moderne reglementează acest aspect instituțional al funcției publice în moduri diferite, datorită tradițiilor administrative diverse, culturilor juridice și contextului istoric. O trăsătură comună a constituționalismului european este de a face trimitere la legea comună pentru o reglementare statutară detaliată (de exemplu, art. 97 din Constituția Italiei, art. 103.3 din Constituția Spaniolă, art. 34 din Constituția Franceză și art. 17.5 din Constituția maghiară). Constituție). În consecință, legiuitorul național poate adopta diferite modele organizatorice. De aceea, așa cum arată raportul Comisiei Europene, în unele țări, o mare parte a angajării publice se bazează pe funcționarii publici, în special la nivelul guvernului central (de exemplu, Grecia, Franța, Spania, Luxemburg), în timp ce alte legi naționale au făcut o schimbare substanțială către angajarea contractuală (de exemplu, Danemarca și Suedia).

Concluzii

Membrii personalului UE trebuie să fie independenți, imparțiali, obiectivi și loiali. Orice interes personal sau interes într-o companie sau organizație de natură să compromită îndeplinirea acestor obligații trebuie declarat imediat. Activitățile din afara, plătite sau neplătite, acoperite de aceste reguli trebuie să fie aprobate în prealabil. Membrii personalului trebuie, de asemenea, să informeze instituția pentru care lucrează dacă: soțul acestora exercită o activitate profesională, indicând unde; un interes personal de natură să le compromită independența sau orice alt conflict de interese apare în îndeplinirea atribuțiilor lor.

Membrii personalului UE nu pot accepta cadouri sau favoruri de la terți fără a obține o autorizație prealabilă, cu excepția cazului în care valoarea cadoului este mai mică de 50 de euro și cu condiția ca acestea să nu fie acumulate. Orice membru al personalului UE care dorește să-și părăsească instituția și să înceapă un nou loc de muncă în termen de doi ani trebuie să informeze Comisia pentru a obține o autorizație prealabilă. În cazul în care această activitate este legată de activitatea desfășurată în ultimii trei ani de serviciu

și riscă să fie incompatibilă cu interesele legitime ale Comisiei, aceasta din urmă o poate interzice sau aproba în condițiile pe care le consideră necesar să le impună. În principiu, înalților funcționari publici, în termen de 12 luni de la încetarea funcției, este interzis să se angajeze în activități de lobby sau de advocacy față de fosta lor instituție pe probleme care intră în competența lor în ultimii trei ani de serviciu.

BIBLIOGRAFIE

1. Bercu A-M., Career of european civil servants a theoretical approach// Journal of Public Administration, Finance and Law 4/2013, pp. 229- 237
2. Boghian V., Reglementări privind funcția publică și funcționarul public în uniunea europeană// Administrarea publică nr. 2, 2020, pp. 124-131
3. European Union Civil Service// http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/European_Union_Civil_Service (vizualizat la 7 aprilie 2023)
4. Demmke C., Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service// EIPASCOPE 2010/2, pp. 5-11
5. Krzywoń A., The notion of civil service in Europe: establishing an analytical framework for comparative study// <https://realaw.blog/2021/11/05/the-notion-of-civil-service-in-europe-establishing-an-analytical-framework-for-comparative-study-by-adam-krzywon/> (vizualizat la 19 aprilie 2023)
6. Public service principles for the EU civil service// <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/11650> (vizualizat la 5 aprilie 2023)
7. Règles applicables aux fonctionnaires de l'UE// https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/staff-and-ethics_fr (vizualizat la 3 aprilie 2023)
8. Spyros A., Case Law of the European Civil Service Tribunal: Re-starting or Continuation?//http://www.pappaslaw.eu/pdf/2010_11_15_CST-EN.pdf (vizualizat la 13 aprilie 2023)
9. The civil service system at european level// <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf> (vizualizat la 11 aprilie 2023)

DIMENSIUNEA EUROPEANĂ A POLITICILOR EDUCAȚIONALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

THE EUROPEAN DIMENSION OF EDUCATIONAL POLICIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Natalia STÎNCĂ,
magistru în filologie, directoare,
Liceul Academic de Arte Plastice "Igor Vieru"*

SUMMARY

The article examines the European dimension of educational policies in the Republic of Moldova, emphasizing the implemented measures and initiatives and their impact on the Moldovan education system. By integrating the European dimension into educational policies, the Republic of Moldova strengthens its ties with the European Union, fostering the development of a more competitive, inclusive, and interconnected society in line with European values and standards. This integration represents a significant priority for the Republic of Moldova, as it aims to modernize the education system and establish a cohesive framework that aligns with European standards.

Încorporarea dimensiunii europene în politicile educaționale din Republica Moldova este un proces complex și continuu, cu multiple avantaje pentru sistemul de învățământ și elevi. Prin alinierea la standardele europene, Moldova se angajează într-un proces de modernizare și îmbunătățire a calității educației, deschizând astfel drumul către oportunități de mobilitate și dezvoltare personală în cadrul Uniunii Europene. Prin aceste eforturi, Republica Moldova poate consolida legăturile sale cu UE și poate contribui la construirea unei societăți mai competitive și mai incluzive. Integrarea dimensiunii europene în politicile educaționale reprezintă o prioritate pentru Republica Moldova, având ca obiectiv modernizarea sistemului de învățământ și crearea unui cadru coerent și compatibil cu standardele europene. Acest articol analizează dimensiunea europeană a politicilor educaționale din Republica Moldova, evidențiind măsurile și inițiativele adoptate în acest sens și impactul lor asupra sistemului de învățământ moldovenesc.

În perioada reformelor din Republica Moldova, sectorul educației a fost unul dintre cele mai responsabile domenii pentru schimbări, având un impact direct asupra viitorului țării și fiecărui copil în mod individual. Odată cu obținerea independenței, s-au realizat modificări semnificative în sistemul educațional moldovean, cu un accent deosebit asupra sectorului școlar.

Schimbările au fost reflectate în principal în sfera legislativă, unde s-au creat noi baze legale pentru toate nivelurile de educație, precum Codul educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014, Cadrul național al calificărilor din Republica Moldova, Regulamentul de organizare a studiilor superioare de licență (ciclul I) și integrate, Nomencla-

torul domeniilor de formare profesională și al specialităților pentru pregătirea cadrelor în instituțiile de învățământ superior, ciclul I, Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea studiilor superioare de master – ciclul II, Regulamentul privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, Regulamentul cu privire la formarea continuă a adulților, Regulamentul privind validarea educației nonformale și informale, Legea nr. 110/2022 cu privire la învățământul dual, Regulamentul-cadru cu privire la mobilitatea academică în învățământul superior și altele. Aceste acte normative au avut scopul de a moderniza și adapta sistemul de învățământ la cerințele europene, stabilindu-se astfel un cadru coerent și actualizat pentru educația din Republica Moldova.

Analiza acestor documente a permis identificarea principalelor tendințe de reformare a învățământului din Republica Moldova, care corespund tendințelor generale de dezvoltare a educației în Europa:

- Globalizarea educației. Globalizarea este un fenomen complex și sistemic care cuprinde toate domeniile de activitate umană, inclusiv educația. Trebuie menționat că procesele de globalizare au avut un impact semnificativ asupra politicilor educaționale și asupra priorităților alese în acest domeniu. S-a produs o adaptare semnificativă a cadrului normativ și legal al educației naționale la standardele europene. De exemplu, aderarea Republicii Moldova la Procesul Bologna, (2005) a facilitat alinierea la standardele europene și recunoașterea studiilor superioare peste hotare.
- Umanizarea educației. Umanizarea este axată pe respectul față de individualitatea elevului, dezvoltarea autonomiei și satisfacerea pe deplin a nevoilor și intereselor educaționale ale elevilor. Valorile centrării pe copil și valorile umaniste stau la baza reformei noii școli moldovenești. În special, conform Codului educației, ”idealul educațional al școlii din Republica Moldova constă în formarea personalității cu spirit de inițiativă, capabile de autodezvoltare, care posedă nu numai un sistem de cunoștințe și competențe necesare pentru angajare pe piața muncii, dar și independență de opinie și acțiune, fiind deschisă pentru dialog intercultural în contextul valorilor naționale și universale asumate”.
- Implementarea abordării bazate pe competențe. Dezvoltarea dinamică a societății, răspândirea rapidă a informațiilor și accesibilitatea acestora îndeamnă cercetătorii și pedagogii să caute idei noi și interacțiuni între ele. În lumea contemporană, nu mai este suficient să oferi copilului doar cunoștințe, ci este important să-l înveți să le utilizeze. În acest context, ”a învăța” nu înseamnă doar a obține mai multe cunoștințe și informații, ci și a fi capabil să le utilizeze. În sistemul de învățământ general funcționează a doua generație de curricula axate pe competențe, inclusiv pe competențe pentru educația pe parcursul întregii vieți, pe educația centrată pe elev, pe cele mai actuale abordări educaționale.
- Integrarea conținutului educației prin introducerea disciplinelor integrate, cursurilor și domeniilor integrate. Integrarea conținutului educației contribuie la dezvoltarea armonioasă a personalității, la dezvoltarea gândirii sistematice și oferă posibilitatea de a reduce numărul de discipline obligatorii, crește nivelul științific al învățării, dar necesită și o înaltă calificare pedagogică și pregătire adecvată din partea profesorilor.

Pe lângă schimbările legislative, metodologia învățământului a suferit, de asemenea, transformări. S-a promovat o abordare centrată pe elev și pe dezvoltarea personalității, bazată pe principii umaniste și democratice. Educația și instruirea națională au fost considerate componente organice și obligatorii în întregul sistem educațional, promovându-se valorile naționale și dezvoltarea capacităților individuale ale elevilor.

La nivelul școlii, conținutul educațional a fost fundamental actualizat, s-au introdus noi standarde naționale, s-a dezvoltat componenta opțională a conținutului educației, s-a implementat un nou sistem de monitorizare și evaluare a performanțelor elevilor, etc. Domeniul administrării educației a suferit o restructurare majoră: s-a renunțat la monopolul statului prin crearea instituțiilor educaționale private. A început procesul de descentralizare în educație, s-a redistribuit puterea de la autoritatea centrală la cea regională, au fost create sisteme regionale de gestionare a instituțiilor de învățământ și educaționale.

Prin urmare, aceste reforme conceptuale, structurale și organizaționale în educație, care au loc în contextul reformării societății în ansamblu, răspund cerințelor timpului și sunt condiții necesare pentru crearea și dezvoltarea atât a statului în sine, cât și a sistemului de educație propriu-zis.

Reformarea educației, având în vedere experiența mondială avansată (principiile de democratizării, umanizării, umanitarizării educației, deschiderea sistemului educațional, continuitatea educației, diversitatea și variabilitatea educației), a fost una dintre sarcinile strategice ale reformei educaționale în primii ani de independență. Integrarea ulterioară a țării în spațiul economic și cultural mondial, procesele de globalizare, determină sincronizarea educației din Republica Moldova cu cea europeană pentru o colaborare eficientă și atingerea unui nou nivel de interacțiune. În prezent, are loc o nouă etapă de reformare a educației, care presupune schimbări sistematice și de transformare. În acest context, dorim să identificăm tendințele principale ale reformei educației naționale și să determinăm în ce măsură ele se potrivesc și sunt în concordanță cu tendințele dezvoltării educației mondiale și europene în secolul al XXI-lea.

Republica Moldova a devenit parte a Parteneriatului Estic în 2009, deschizându-și astfel calea către o colaborare mai strânsă cu Uniunea Europeană (UE). Un moment crucial în procesul de integrare europeană a fost semnarea Acordului de Asociere cu UE în 2014, care a inclus și un capitol important referitor la educație. Acest acord a stabilit angajamentul Republicii Moldova de a adera la principiile și valorile europene în ceea ce privește sistemul educațional. Prin intermediul acestui parteneriat, Moldova a avut acces la sprijin financiar și expertiză tehnică din partea UE pentru modernizarea și armonizarea sistemului său de învățământ. Ministerul Educației și Cercetării, în parteneriat cu Consiliul Europei, a elaborat o serie de politici și instrumente în vederea consolidării rolului educației în dezvoltarea unei culturi a democrației și a drepturilor omului, precum Cadrul de referință al competențelor pentru Cultură, Democrație, recunoscând pregătirea pentru cetățenia democratică drept unul dintre obiectivele principale ale sistemului de învățământ.

Un aspect esențial al integrării dimensiunii europene în politicile educaționale din Republica Moldova a fost reforma curriculumului. Republica a Moldova demarat implementarea Cadrului Național al Calificărilor, aprobat în anul 2017, corelat cu Cadrul

European al Calificărilor, care facilitează recunoașterea și transferabilitatea calificărilor în cadrul UE. Prin aceasta, Moldova a încercat să asigure coerență și compatibilitate între sistemele de învățământ din țară și cele din Europa. De asemenea, s-au făcut eforturi pentru modernizarea programelor de studiu, cu accent pe dezvoltarea competențelor cheie necesare pentru piața muncii europene. Această abordare are ca scop pregătirea elevilor și studenților moldoveni pentru a se adapta la cerințele și schimbările din societatea europeană.

Promovarea mobilității academice și profesionale a reprezentat un alt element important al integrării dimensiunii europene în politicile educaționale din Republica Moldova. Prin intermediul programului Erasmus+, elevii, studenții, profesorii și personalul didactic moldoveni au avut oportunitatea de a participa la schimburi și stagii de studiu sau practică în instituții de învățământ europene. Aceste experiențe au contribuit la dezvoltarea competențelor lingvistice, interculturale și profesionale ale participanților și au promovat schimbul de bune practici între instituțiile de învățământ din Moldova și cele europene.

Pentru a se asigura că standardele europene sunt îndeplinite în sistemul educațional din Republica Moldova, s-au implementat mecanisme și instrumente de asigurare a calității și evaluare a educației. S-au dezvoltat proceduri și criterii de evaluare pentru monitorizarea și evaluarea performanțelor instituțiilor de învățământ, a curriculumului și a proceselor educaționale. Acest lucru a permis identificarea punctelor forte și a celor slabe ale sistemului de învățământ și a facilitat implementarea măsurilor corective necesare pentru îmbunătățirea calității educației.

În concluzie, integrarea dimensiunii europene în politicile educaționale din Republica Moldova reprezintă un proces complex și continuu, cu multiple beneficii pentru sistemul de învățământ și pentru elevi/studenți. Prin alinierea cu standardele europene, Republica Moldova se angajează într-un proces de modernizare și îmbunătățire a calității educației, facilitând astfel accesul la oportunități de mobilitate și dezvoltare personală în cadrul Uniunii Europene. Parteneriatul Estic și Acordul de Asociere cu UE au reprezentat catalizatori importanți în acest proces, oferind sprijin financiar și expertiză tehnică. Reforma curriculumului, promovarea mobilității academice și profesionale, precum și asigurarea calității și evaluarea educației sunt piloni cheie în eforturile Republicii Moldova de a construi un sistem educațional modern, compatibil cu cerințele europene. Integrarea dimensiunii europene în politicile educaționale are potențialul de a aduce beneficii semnificative pentru elevi, studenți și societatea în ansamblu, consolidând legăturile dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și contribuind astfel la dezvoltarea unei societăți mai competitive și mai incluzive.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014.
2. Hotărârea Guvernului nr. 1016 din 23.11.2017 cu privire la aprobarea Cadrului național al calificărilor din Republica Moldova.
3. Hotărârea Guvernului Nr. 80/2022 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și desfășurarea studiilor superioare de master – ciclul II.
4. Hotărârea Guvernului Nr. 1007 din 10.12.2014 pentru aprobarea Regulamentului

- privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III.
5. Hotărârea Guvernului RM Nr. 193 din 24.03.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la formarea continuă a adulților.
 6. Hotărîrea Guvernului Nr. 56 din 27.01.2014 pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la mobilitatea academică în învățămîntul superior.
 7. Legea Nr. 142 din 07.07.2005 privind aprobarea Nomenclatorului domeniilor de formare profesională și al specialităților pentru pregătirea cadrelor în instituțiile de învățămînt superior, ciclul I .
 8. Pâslaru, Vl., Reformarea sistemului educational în contextul integrării europene. În: Reformarea sistemului educațional, Editura Arc, Chișinău, 2001, p. 9-36.
 9. Pâslaru, Vl., Reintegrarea europeană a învățămîntului din Moldova//Didactica Pro, 2004, nr.2 (23), p.20-25.
 10. Politica uniunii europene în domeniul educației și formării profesionale. Revista Școala Gorjeană, septembrie 20, 2016. Disponibil la: <https://scoalagorjeana.com/2016/09/20/politica-uniunii-europene-in-domeniul-educatiei-si-formarii-profesionale/>].

COMMUNITY REGULATIONS REGARDING THE PROTECTION OF PERSONAL DATA

*Olivia DULSCHI,
master în științe politice,
arhitect de date și business intelligence,
Londra, Marea Britanie*

In an era defined by advanced technology and interconnectedness, the handling and protection of personal data have emerged as critical issues of paramount importance. Individuals, organisations, and governments worldwide are grappling with the challenge of striking a delicate balance between leveraging the benefits of data-driven advancements and safeguarding the fundamental rights and privacy of individuals. As personal data becomes an increasingly asset, it is imperative to establish robust policies and regulations at both the national and international levels to ensure the responsible and ethical use of such information. This report delves into the intricate landscape of national and international policies and regulations governing the protection of personal data. It aims to provide a comprehensive overview of the evolving legal frameworks, best practices, and key considerations that shape the landscape of personal data protection worldwide. By examining the approaches taken by different countries and international bodies, we can gain insights into the diverse strategies and challenges involved in safeguarding personal data in today's digital age. The reports begins by exploring the fundamental concepts and principles underpinning personal data protection, including the notions of privacy, consent, and data minimisation.

We will then delve into an examination of national policies and regulations, displaying the diverse approaches adopted by countries around the world. By analysing specific case studies and legislative frameworks, we can gain a deeper understanding of the strategies employed to protect personal data within different authorities. Furthermore, this report will investigate the ever-growing influence of international regulations on personal data protection. Notably, the General Data Protection Regulation (GDPR) enacted by the European Union (EU) has set a global benchmark for data protection standards and influenced the legal landscape beyond its authority. We will explore the impact of the GDPR and other international frameworks, highlighting the challenges and opportunities they present for both individuals and organisations operating in a globalised data ecosystem. Lastly, the report will address emerging trends and future directions in the field of personal data protection. As technological advancements continue to reshape the digital landscape, novel challenges such as artificial intelligence, big data analytics, and the Internet of Things (IoT) pose new risks to personal data security. By examining ongoing discussions and initiatives at the national and international levels, we can gain insights into the strategies being developed to adapt and enhance personal data protection in the face of these evolving technologies.

The European Union has played a pivotal role in shaping data protection regulations through the introduction of various directives. These directives establish a harmonised

framework across EU member states, ensuring consistent standards for the protection of personal data. Here are some key EU directives in the field of data protection:

1. Data Protection Directive 95/46/EC: Enacted in 1995, this directive was a significant milestone in data protection within the European Union. It established fundamental principles and regulations governing the processing of personal data. The directive introduced key concepts, such as data subject rights, the responsibilities of data controllers and processors, and guidelines for cross-border data transfers. It formed the basis for national data protection laws in EU member states until the implementation of the GDPR¹.

2. ePrivacy Directive 2002/58/EC: Commonly known as the Cookie Directive, this directive addresses privacy concerns in electronic communications. It focuses on safeguarding individuals' privacy in various electronic communication services, including email, SMS, and online platforms. The directive specifically addresses the use of cookies and similar tracking technologies, requiring explicit consent from users before storing or accessing information on their devices².

3. Data Retention Directive 2006/24/EC: The Data Retention Directive aimed to standardise data retention obligations across EU member states. It mandated telecommunication providers to retain certain metadata, such as the source, destination, date, time, and duration of communication, for a specified period. The objective was to assist law enforcement agencies in investigations and the prevention of serious crimes. However, the directive was later invalidated by the Court of Justice of the European Union (CJEU) in 2014 due to concerns regarding its indiscriminate and disproportionate nature³.

4. General Data Protection Regulation (GDPR) (Regulation (EU) 2016/679): The GDPR, enforced from May 25, 2018, represents a significant advancement in data protection legislation. It replaced the Data Protection Directive 95/46/EC and introduced a comprehensive and harmonized approach to data protection across the EU. The GDPR strengthens individual rights, imposes stricter obligations on data controllers and processors, and introduces stringent rules for personal data processing. Notable provisions include the right to erasure (right to be forgotten), the right to data portability, and the requirement for data protection impact assessments. Non-compliance with the GDPR can result in severe penalties, with fines of up to 4% of global annual turnover or €20 million, whichever is higher⁴.

5. ePrivacy Regulation (under development): The ePrivacy Regulation is current-

¹ eur-lex.europa.eu. (n.d.). Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Cou... - EUR-Lex. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:31995L0046>.

² eur-lex.europa.eu. (n.d.). EUR-Lex - 32002L0058 - EN - EUR-Lex. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002L0058>.

³ Legislation.gov.uk. (2020). Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC. [online] Available at: <https://www.legislation.gov.uk/eudr/2006/24/contents>.

⁴ Legislation.gov.uk. (2016). Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons regarding the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). [online] Available at: <https://www.legislation.gov.uk/eur/2016/679/contents>.

ly being developed to replace the outdated ePrivacy Directive 2002/58/EC⁵. It aims to align privacy and confidentiality rules in electronic communications with the GDPR. The regulation will address various aspects, including direct marketing regulations, consent requirements for tracking technologies, and the protection of communication privacy. Its goal is to empower individuals with greater control over their electronic communications and establish a robust data protection framework in the digital realm. These EU directives, along with the GDPR and the forthcoming ePrivacy Regulation, demonstrate the EU's commitment to protecting personal data and privacy rights. They contribute to a comprehensive and harmonized legal framework that promotes responsible and transparent data processing practices throughout the European Union. In the upcoming paragraphs, we will delve into a comprehensive analysis of the legal framework surrounding the General Data Protection Regulation (GDPR) and its far-reaching implications.

GDPR – The Regulation that Shifted the Global View of Digital Privacy.

The implementation of the General Data Protection Regulation (GDPR) on May 25, 2018, brought about a significant transformation in the European Union's (EU) data protection and privacy regulations. This regulation introduced a unified and rigorous framework for the handling of personal data across all EU member states. By examining the fundamental elements and provisions of the GDPR, we can develop a deeper comprehension of its legal foundations and the substantial impact it has had on businesses, organisations, and individuals alike.

The GDPR is an extensive and wide-ranging legal framework that governs the collection, processing, storage, and transfer of personal data of individuals within the European Union (EU) and the European Economic Area (EEA) by organisations. Its primary objective is to enhance the privacy, security, and control that individuals have over their personal data. Additionally, the GDPR aims to harmonise and simplify the regulatory environment for international businesses involved in data processing within the EU or the EEA. The GDPR applies to any organisation, regardless of its geographical location, that:

- Offers goods or services to individuals in the EU or the EEA, or
- Monitors the behaviour of individuals in the EU or the EEA.

Consequently, the GDPR's reach extends globally and impacts numerous organisations outside of Europe that oversee personal data of European individuals. According to the GDPR, personal data is defined as any information related to an identified or identifiable natural person. This encompasses not only explicit identifiers like name, address, email, and phone number, but also less obvious ones such as IP address, cookie identifier, location data, biometric data, genetic data, and more. Furthermore, the GDPR acknowledges special categories of personal data that are more sensitive and require heightened protection, such as data concerning race, ethnicity, political opinions, religious beliefs, health, sex life, sexual orientation, and more¹. The GDPR establishes a set of principles and rules that organisations must adhere to when processing personal data.

⁵ digital-strategy.ec.europa.eu. (n.d.). ePrivacy Regulation | Shaping Europe's digital future. [online] Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eprivacy-regulation>.

These principles include:

- Lawfulness, fairness, and transparency: organisations must have a valid legal basis, such as consent, contract, legal obligation, vital interest, public interest, or legitimate interest, to process personal data. Additionally, organisations must inform individuals about the purposes, extent, and duration of the processing, as well as their rights and choices regarding their data.

- Purpose limitation: organisations must only process personal data for specific, explicit, and legitimate purposes that are compatible with the original purpose for which the data was collected.

- Data minimisation: organisations must only process personal data that is adequate, relevant, and limited to what is necessary for the intended purposes.

- Accuracy: organisations must ensure the accuracy of personal data and, if necessary, update or rectify inaccurate or incomplete data without delay.

- Storage limitation: organisations must retain personal data only for as long as necessary for the intended purposes of processing. They must also establish and implement retention policies and procedures for deleting or anonymizing personal data when it is no longer needed.

- Integrity and confidentiality: organisations must process personal data in a manner that ensures appropriate security, protecting against unauthorised or unlawful processing, accidental loss, destruction, or damage. They must adopt technical and organizational measures, such as encryption, pseudonymization, and access control, to safeguard personal data.

- Accountability: organisations must demonstrate compliance with the GDPR and its principles.

They must integrate data protection by design and by default, meaning they must consider and incorporate data protection into every aspect of their data processing activities from start to finish. The GDPR also grants individuals various rights concerning their personal data. These encompass:

- Right to access: Individuals possess the entitlement to confirm whether organisations are processing their personal data and, if so, access that data and receive information about the processing.

- Right to rectification: Individuals have the right to request the correction of any inaccurate or incomplete personal data concerning them from organisations without undue delay.

- Right to erasure (right to be forgotten): Individuals can request the deletion of their personal data from organisations under specific circumstances, such as when the data is no longer necessary, when consent is withdrawn, or when the processing is unlawful.

- Right to restriction of processing: Individuals can ask organisations to limit the processing of their personal data in certain situations, such as when the accuracy, lawfulness, or necessity of the processing is disputed.

- Right to data portability: Individuals have the right to receive their personal data from organisations in a format that is structured, commonly used, and machine-readable, and to transmit or request the transfer of their data to another organization, where technically feasible.

- Right to object: Individuals can object to the processing of their personal data for specific purposes, such as direct marketing or profiling, based on legitimate interest or consent.

- Right not to be subject to automated decision-making, including profiling: Individuals have the right to avoid being subjected to decisions that are based solely on automated processing and that have legal or significant effects on them, unless specific conditions are met.

Furthermore, the GDPR imposes obligations and responsibilities on different entities involved in data processing, including:

- Controllers: These entities determine the purposes and means of processing personal data and are responsible for compliance with the GDPR, protecting individuals' rights, implementing security measures, conducting assessments, appointing data protection officers (where required), cooperating with supervisory authorities, and reporting data breaches.

- Processors: These entities process personal data on behalf of controllers and must follow their instructions, establish contracts specifying their obligations, implement security measures, assist controllers in fulfilling GDPR requirements, appoint data protection officers (where required), cooperate with supervisory authorities, and report data breaches.

- Joint controllers: When two or more controllers jointly determine the purposes and means of processing, they must establish an arrangement specifying their respective roles, responsibilities, and means of ensuring individuals' rights.

- Representatives: Controllers or processors not established in the EU must appoint representatives in the EU to function as points of contact for individuals and supervisory authorities, and to assist with GDPR-related matters.

- Data protection officers (DPOs): Controllers and processors may need to appoint DPOs with expertise in data protection, who advise and monitor compliance, provide guidance, cooperate with supervisory authorities, and function as contact points for individuals and authorities.

- Supervisory authorities: These independent public authorities in each EU member state oversee and enforce GDPR compliance, including issuing guidance, conducting investigations, imposing fines, handling complaints, and cooperating with other supervisory authorities.

- European Data Protection Board (EDPB): The EDPB ensures consistent application of the GDPR throughout the EU and EEA, with responsibilities such as issuing guidelines, making binding decisions in disputes between supervisory authorities, approving codes of conduct and certification mechanisms, and advising the European Commission. The GDPR also establishes a system of penalties and remedies for cases of non-compliance and violations of the regulation.

These measures include:

- Administrative fines: Supervisory authorities have the authority to impose fines on controllers and processors who breach the GDPR. The fines can reach up to twenty million euros or 4% of the global annual turnover (whichever is higher) for severe violations such as disregarding processing principles, infringing individuals' rights,

or violating rules on data transfers to third countries. For less severe infringements like record-keeping failures, lack of cooperation with supervisory authorities, or insufficient security measures, fines can be up to ten million euros or 2% of the global annual turnover. The amount of the fine considers factors such as the nature, gravity, and duration of the infringement, intentionality, mitigation efforts, cooperation with authorities, etc.

- *Corrective measures:* Supervisory authorities have the power to impose corrective actions on controllers and processors who violate the GDPR. These measures may include issuing warnings or reprimands, requiring compliance with individuals' requests, imposing restrictions or bans on data processing, suspending data transfers to third countries, revoking certifications or codes of conduct, and more.

- *Compensation:* Individuals have the right to receive compensation from controllers or processors for any material or non-material damages they suffer due to GDPR violations. Controllers and processors are held liable for damages caused by non-compliant processing. Controllers are also responsible for damages caused by processors acting on their behalf, unless they can prove they are not at fault.

- *Judicial remedies:* Individuals can file complaints with supervisory authorities if they believe their personal data processing infringes the GDPR. They also have the right to seek judicial remedies against binding decisions made by supervisory authorities or against controllers/processors if their GDPR rights have been violated⁶. The GDPR is a comprehensive and intricate regulation that significantly impacts data protection and privacy practices in Europe and beyond. It imposes strict standards and obligations on organisations overseeing personal data of individuals in the EU or EEA while granting individuals extensive rights and control over their data. Non-compliance with the GDPR can result in severe penalties and reputational damage for organisations.

Therefore, it is crucial for organisations to understand and adhere to the GDPR, taking an initiative-taking and responsible approach to data protection and privacy⁷. The GDPR is a ground-breaking regulation designed to safeguard personal data and privacy of individuals in the EU and EEA. It establishes a comprehensive framework of principles, rules, rights, and obligations for processing personal data. Additionally, it implements a system of sanctions and remedies to ensure compliance and enforcement. With its global reach, the GDPR affects organisations worldwide that oversee personal data of EU individuals. It signifies a significant shift in the data protection and privacy landscape, requiring organisations to embrace proactive and responsible practices. The GDPR empowers individuals to exercise control over their data and seek remedies for violations. While the GDPR presents challenges and opportunities, it is crucial for organisations to understand, comply with, and respect the rights and interests of individuals regarding their personal data⁸.

⁶ Custers, B., Van der Hof, S., Schermer, B. (2014) Privacy Expectations of Social Media Users: The Role of Informed Consent in Privacy Policies, *Policy & Internet*, Vol. 6, No. 3, pp. 268–295; Custers, B.H.M., and Bachlechner, D. (2018) Advancing the EU Data Economy; Conditions for Realizing the Full Potential of Data Reuse, *Information Polity*, <https://doi.org/10.3233/ip170419>.

⁷ GDPR (2018). General Data Protection Regulation (GDPR). [online] General Data Protection Regulation (GDPR). Available at: <https://gdpr-info.eu/>.

⁸ GDPR (2018). General Data Protection Regulation (GDPR). [online] General Data Protection Regulation (GDPR). Available at: <https://gdpr-info.eu/>.

Challenges and Downsides of the GDPR: A Comprehensive Analysis

As covered above GDPR has undoubtedly brought significant improvements in data protection and privacy. However, it is not without its challenges and downsides. This report aims to provide an analysis of the key challenges and potential drawbacks associated with the implementation of the GDPR.

Complexity and Compliance Burden. One of the primary challenges of the GDPR is its complexity. The regulation consists of numerous provisions, principles, and requirements that organisations must understand and implement correctly. Achieving compliance with such a comprehensive framework can be burdensome, particularly for small and medium-sized enterprises (SMEs) with limited resources. Compliance costs, including legal advice, staff training, and implementation of technical measures, can place a considerable financial strain on organisations.

Ambiguity and Interpretation Issues. The GDPR's provisions are often open to interpretation, leading to ambiguity and uncertainty. This ambiguity can create challenges for organisations seeking to comply with the regulation. The lack of clear guidelines on certain aspects, such as consent requirements or the application of legitimate interests, can result in inconsistent interpretations and difficulties in determining the appropriate course of action. This situation may lead to legal uncertainties and disputes⁹.

Extraterritorial Reach and Global Compliance. The extraterritorial reach of the GDPR presents challenges for organisations operating outside the EU. Non-EU businesses that process personal data of EU residents must comply with the GDPR if they offer goods or services to EU individuals or monitor their behaviour. This global impact raises compliance challenges for organisations outside the EU, as they may need to navigate conflicting or overlapping data protection laws across different authorities.

Impacts on Innovation and Technological Advancements

The GDPR's strict requirements, particularly regarding consent and data minimisation, can potentially hinder innovation and technological advancements. Start-ups and organisations that heavily rely on data processing for product development and improvement may face challenges in achieving a balance between privacy compliance and innovation. The need for explicit consent and limitations on data use may limit the scope of research and development activities.

Burden on Data Protection Authorities. The GDPR places significant responsibilities on data protection authorities (DPAs) to enforce the regulation effectively. However, DPAs face challenges due to limited resources and capacity constraints. The increased workload of handling data breach notifications, conducting investigations, and ensuring compliance for a vast number of organisations can strain the resources of DPAs. This may lead to delays in resolving complaints and enforcing the regulation consistently.

Impact on Cross-Border Data Transfers. The GDPR introduces strict requirements for transferring personal data to countries outside the EU deemed as lacking adequate data protection standards. This impacts international data transfers, particularly between EU and non-EU countries. Organisations may face challenges in ensuring

⁹ [www.mckinsey.com](https://www.mckinsey.com/capabilities/risk-and-resilience/our-insights/gdpr-compliance-after-may-2018-a-continuing-challenge). (n.d.). GDPR compliance challenges since May 2018 | McKinsey. [online] Available at: <https://www.mckinsey.com/capabilities/risk-and-resilience/our-insights/gdpr-compliance-after-may-2018-a-continuing-challenge>.

compliance with these requirements, such as implementing appropriate safeguards or relying on legal mechanisms, potentially disrupting global business operations.

Impact on Digital Marketing and Advertising Practices. The GDPR's provisions on consent and the right to object have had a significant impact on digital marketing and advertising practices. Organisations face challenges in obtaining valid and freely given consent, particularly in the context of online tracking, profiling, and targeted advertising. The shift toward more transparent and privacy-friendly practices can disrupt traditional advertising models and require organisations to find innovative ways to engage with consumers¹⁰.

Risks of Over-Compliance and Data Protection Fatigue. The GDPR's strict requirements, combined with potential severe penalties for non-compliance, may lead to a culture of over-compliance. Organisations may implement excessively cautious measures to avoid any potential risk, resulting in a conservative approach to data processing. Moreover, individuals may experience «data protection fatigue» due to the overwhelming number of privacy notices and consent requests, potentially leading to reduced engagement and undermining the intended benefits of the GDPR.

While the GDPR represents a crucial step towards enhancing data protection and privacy, it is important to recognize the challenges and potential downsides associated with its implementation. The complexity of the regulation, compliance burdens, ambiguity, and interpretation issues can pose significant challenges for organisations. Additionally, the GDPR's global impact, impacts on innovation, burden on DPAs, cross-border data transfers, and effects on digital marketing practices require careful consideration. Addressing these challenges and striking a balance between privacy protection and practical implementation will be essential for maximizing the benefits of the GDPR while minimizing potential negative consequences.

Directives Developments Outside the EU. While the European Union (EU) has undoubtedly taken a significant step in data protection by implementing the General Data Protection Regulation (GDPR), it is crucial to recognize that numerous other authorities worldwide are also grappling with the challenges presented by modern technology in the realm of privacy and data protection. In response to these challenges, many countries have either already introduced or are in the process of enacting their own data protection laws. The scope and nature of these laws vary from one jurisdiction to another, resulting in a patchwork of data protection compliance obligations for businesses operating across different regions.

This regulatory fragmentation poses a considerable burden on multinational companies, as they must navigate through a complex web of legal requirements, often with conflicting provisions. The influence of the GDPR on global data protection laws cannot be overlooked. In certain cases, the GDPR has served as a catalyst for legislative changes in countries that have achieved adequacy decisions from the European Commission. Adequacy decisions, which permit the transfer of personal data from the EU to those jurisdictions without additional safeguards, come with a limited duration. Consequently, these authorities have updated their domestic data protection laws to

¹⁰Andrada Coos (2018). GDPR: The Pros and The Cons. [online] Endpoint Protector Blog. Available at: <https://www.endpointprotector.com/blog/gdpr-the-pros-and-the-cons/>.

align them more closely with the principles and standards set forth in the GDPR.

For instance, Japan, which had obtained an adequacy decision from the European Commission in 2019, recognised the need to revise its Act on the Protection of Personal Information (APPI) to ensure ongoing alignment with the GDPR. APPI is a comprehensive legislation enacted in 2003 to ensure the privacy and data protection rights of individuals in Japan. In 2020, the APPI underwent significant amendments to align with global privacy standards, particularly the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR).

The APPI's Scope and Application:

The APPI applies to both public and private entities operating in Japan, encompassing a wide range of personal information. It covers identifiable data such as names, addresses, and social security numbers, aiming to protect individuals' sensitive data from misuse or unauthorised access.

Fundamental Principles:

Built on the principles of legality, fairness, and transparency, the APPI emphasizes obtaining consent from individuals for the collection, use, and disclosure of their personal data. It establishes a framework that promotes responsible data managing practices, ensuring that individuals are informed about the purpose and extent of data processing¹¹.

Data Subject Rights:

The APPI grants individuals several rights regarding their personal information. These rights include the ability to access and correct their data, request the suspension of data use or disclosure, and, under certain circumstances, request the deletion of their personal information. By empowering individuals with these rights, the APPI reinforces their control over their own data.

Cross-Border Data Transfers:

To safeguard personal data when transferring it to third countries, the APPI imposes restrictions and requires entities to ensure an adequate level of protection. This aligns with international data transfer standards and emphasizes the importance of maintaining data security and privacy, even beyond Japan's borders.

Security Measures and Breach Notification:

Entities subject to the APPI must implement appropriate security measures to protect personal data from unauthorized access, loss, alteration, or disclosure. Regular risk assessments and the development of internal data protection policies are essential components of this process. In the event of a personal data breach, entities are required to promptly notify affected individuals and relevant authorities, taking necessary measures to mitigate risks and prevent future breaches.

Data Protection Authorities and Penalties:

The APPI establishes the Personal Information Protection Commission (PPC) as the regulatory authority responsible for overseeing compliance with the APPI. The PPC holds the power to conduct inspections, issue administrative orders, and impose penalties for non-compliance. The amended APPI introduced stricter penalties, includ-

¹¹Japan updates enforcement rules for amended APPI. [online] Available at: <https://iapp.org/news/a/japan-updates-enforcement-rules-for-amended-appi/>.

ing increased fines, to ensure effective enforcement and incentivize adherence to data protection practices. Japan's Act on the Protection of Personal Information (APPI) serves as a crucial framework for safeguarding privacy in the digital era. With its comprehensive provisions, alignment with global privacy standards, and emphasis on individual rights and consent, the APPI reinforces Japan's commitment to protecting personal data. By establishing clear guidelines, promoting responsible data handling practices, and imposing penalties for non-compliance, the APPI aims to strike a balance between facilitating data-driven innovation and preserving individuals' privacy rights. As technology continues to advance, the APPI serves as a significant legislative instrument in ensuring the protection of personal information in Japan¹². Similarly, the Republic of Korea witnessed significant updates to its Personal Information Protection Act (PIPA). The PIPA in Korea is a comprehensive legislation designed to regulate the collection, use, and disclosure of personal information. Enacted in 2011, the PIPA applies to both public and private entities and sets forth principles and guidelines for responsible data handling.

The law emphasizes the importance of informed consent, purpose limitation, and data security. It grants individuals various rights, including the right to access their personal information, request corrections, and withdraw consent. The PIPA also imposes obligations on data handlers, such as implementing safeguards, conducting risk assessments, and notifying individuals and authorities in case of data breaches. The Personal Information Protection Commission (PIPC) is responsible for enforcement, ensuring compliance, and imposing penalties for violations of the PIPA¹³.

Korea's PIPA is a robust legal framework that safeguards personal information and promotes privacy rights. It establishes principles and requirements for the proper handling of data, grants individuals' control over their personal information, and outlines obligations for organisations that oversee personal data. With the PIPA in place, Korea aims to ensure the protection of personal information, enhance data security measures, and maintain a responsible data protection environment in the country¹⁴. The National Assembly of the Republic of Korea approved several updates on the act on 4th of February 2020, and they came into force in August 2020. These reforms played a pivotal role in the European Commission's decision to adopt an adequacy decision for the Republic of Korea on 17 December 2021. The European Commission acknowledged the reform of PIPA as a significant step in the adequacy talks, contributing to the favourable outcome¹⁵. The aim for these countries is to ensure that their local data protection laws sufficiently align with the GDPR to avoid disruptions in the free flow of data when their adequacy decisions undergo review.

By incorporating GDPR-aligned provisions into their national legislation, these authorities aim to demonstrate their commitment to data protection and establish a

¹² www.japaneselawtranslation.go.jp. (n.d.). Act on the Protection of Personal Information - English - Japanese Law Translation. [online] Available at: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4241/en>.

¹³ www.linklaters.com. (n.d.). Data Protected Republic of Korea | Insights | Linklaters. [online] Available at: <https://www.linklaters.com/en/insights/data-protected/data-protected---republic-of-korea>.

¹⁴ Wall, A. (2018). GDPR matchup: South Korea's Personal Information Protection Act. [online] Iapp.org. Available at: <https://iapp.org/news/a/gdpr-matchup-south-koreas-personal-information-protection-act/>.

¹⁵ Wall, A. (2018). GDPR matchup: South Korea's Personal Information Protection Act. [online] Iapp.org. Available at: <https://iapp.org/news/a/gdpr-matchup-south-koreas-personal-information-protection-act/>.

level of harmonization with the EU's robust privacy framework. However, despite these efforts, achieving complete harmonization across all aspects of data protection laws remains a challenge. Authorities must strike a delicate balance between safeguarding individuals' privacy rights and fostering innovation and economic growth. Moreover, the GDPR itself is a complex regulation, and aligning with its provisions requires careful consideration and adaptation to local contexts.

Brexit's impact on the country's alignment with GDPR

In the following section, we will examine the implications of the United Kingdom's exit from the European Union on personal data protection regulations. The withdrawal of the United Kingdom from the EU, commonly known as Brexit, has brought significant changes to the data protection landscape in the UK. Prior to Brexit, the General Data Protection Regulation (GDPR) was directly applicable in the UK as it is in all EU member states.

The withdrawal of the United Kingdom (UK) from the EU, has affected the GDPR in several ways. Since 1 January 2021, the UK is no longer part of the EU or the EEA, which means that it is considered a third country for data transfers from and to the EU or the EEA. The UK has also adopted its own version of the GDPR, which is like the EU regulation, but with some differences and potential divergences in the future.

The EU has granted an adequacy decision to the UK, which allows personal data to flow freely from the EU and EEA to the UK without any additional safeguards. However, this adequacy decision is subject to review and suspension or revocation if the EU finds that the UK's data protection regime does not ensure an adequate level of protection.

The following paragraphs aim to provide an overview of Brexit's impact on GDPR, and to highlight some of the main challenges and opportunities for organisations and individuals in relation to data protection and privacy.

- The UK has adopted its own version of the GDPR: The UK has enacted the GDPR's requirements into UK law, forming a new, UK-specific data protection regime that works after Brexit. The UK's post-Brexit version of the GDPR is like the EU regulation, so there is slight change to the data protection principles and obligations. However, there are some differences, such as the UK's ability to make its own adequacy decisions for data transfers to third countries, or to diverge from the EU's interpretation or application of the GDPR in the future.
- The UK has been recognized as 'adequate' by the EU: The EU has granted an adequacy decision to the UK, which means that personal data can flow freely from the EU and EEA to the UK without any additional safeguards. The adequacy decision is valid for four years and can be renewed if the EU considers that the UK continues to ensure an adequate level of data protection. However, the adequacy decision can also be suspended or revoked if the EU finds that the UK's data protection regime diverges significantly from the EU's standards or infringes on individuals' rights.
- The UK is a third country for data transfers from the UK to the EU: The UK is no longer part of the EU or the EEA, which means that it is considered a third country for data transfers from the UK to the EU or the EEA. This means that UK organisations that transfer personal data to the EU or the EEA must comply with the rules and obligations under the GDPR for such transfers, such as ensur-

ing an adequate level of protection, providing appropriate safeguards, or relying on derogations.

- The UK and the EU have separate data protection authorities and regimes: The UK is no longer subject to the authority or supervision of the EU's data protection authorities or the European Data Protection Board. The UK has its own data protection authority, the Information Commissioner's Office (ICO), which is responsible for enforcing the UK's data protection regime and issuing guidance and recommendations. The UK and the EU have separate data protection regimes, which means that organisations that operate in both authorities may have to comply with different rules and obligations or face different sanctions and remedies for non-compliance or infringement¹⁶.
- The UK and the EU may require data protection representatives: The UK and the EU have extra-territorial effect, which means that they apply to organisations that are not established in their respective jurisdictions, but that offer goods or services to individuals in their jurisdictions or monitor their behaviour. Such organisations may be required to appoint data protection representatives in the UK or the EU, respectively, to function as a point of contact for individuals and data protection authorities, and to cooperate with them on any issues related to the processing.

Brexit has had a significant impact on GDPR, creating a new, UK-specific data protection regime that works alongside the EU regulation. The UK has been recognised as 'adequate' by the EU, allowing personal data to flow freely from the EU and EEA to the UK without any additional safeguards. However, this adequacy decision is subject to review and suspension or revocation if the EU finds that the UK's data protection regime does not ensure an adequate level of protection. The UK is also a third country for data transfers from the UK to the EU or the EEA, which means that UK organisations that transfer personal data to the EU or the EEA must comply with the rules and obligations under the GDPR for such transfers. The UK and the EU have separate data protection authorities and regimes, which means that organisations that operate in both authorities may have to comply with different rules and obligations or face different sanctions and remedies for non-compliance or infringement.

The UK and the EU may also require data protection representatives for organisations that are not established in their respective authorities, but that offer goods or services to individuals in their jurisdictions or monitor their behaviour. Brexit poses many challenges and opportunities for organisations and individuals in relation to data protection and privacy¹⁷.

It is essential for organisations and individuals to understand and comply with the GDPR and the UK GDPR, and to adopt an initiative-taking and responsible approach to data protection and privacy. It is also important for organisations and individuals to seek advice and guidance from experts on data protection and privacy matters, and to consult with individuals and stakeholders on their data processing activities. By doing so, organisations and individuals can ensure that they respect the rights and interests

¹⁶ICO (2023a). The research provisions. [online] ico.org.uk. Available at: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/the-research-provisions/>.

¹⁷ICO (2023). UK GDPR guidance and resources. [online] ico.org.uk. Available at: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/>.

of individuals in relation to their personal data, and benefit from the opportunities that data protection and privacy offer¹⁸.

In conclusion, the General Data Protection Regulation (GDPR) has emerged as a crucial framework in safeguarding individuals' privacy rights and shaping data protection regulations worldwide. Its impact extends far beyond the European Union, serving as a catalyst for the development of similar legislation in other countries. The GDPR's emphasis on transparency, consent, and accountability has inspired nations to re-evaluate their own data protection practices and enact comprehensive regulations to ensure the responsible handling of personal information. By promoting a global standard for data privacy, the GDPR has ignited a transformative shift in the way organizations collect, process, and store data, ultimately empowering individuals and fostering a culture of data privacy and security across borders. As the digital landscape continues to evolve, the influence of GDPR serves as a reminder of the vital importance of robust data protection measures and the collective responsibility to safeguard individuals' sensitive information in an increasingly interconnected world.

BIBLIOGRAPHY

1. eur-lex.europa.eu. (n.d.). Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Cou... - EUR-Lex. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:31995L0046>.
2. eur-lex.europa.eu. (n.d.). EUR-Lex - 32002L0058 - EN - EUR-Lex. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002L0058>.
3. Legislation.gov.uk. (2020). Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC. [online] Available at: <https://www.legislation.gov.uk/eudr/2006/24/contents>.
4. Legislation.gov.uk. (2016). Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons regarding the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). [online] Available at: <https://www.legislation.gov.uk/eur/2016/679/contents>.
5. digital-strategy.ec.europa.eu. (n.d.). ePrivacy Regulation | Shaping Europe's digital future. [online] Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eprivacy-regulation>.
6. Custers, B., Van der Hof, S., Schermer, B. (2014) Privacy Expectations of Social Media Users: The Role of Informed Consent in Privacy Policies, *Policy & Internet*, Vol. 6, No. 3, pp. 268–295.
7. Custers, B.H.M., and Bachlechner, D. (2018) Advancing the EU Data Economy; Conditions for Realizing the Full Potential of Data Reuse, Information Polity, <https://doi.org/10.3233/ip170419>.

¹⁸ICO (2023). UK GDPR guidance and resources. [online] ico.org.uk. Available at: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/>.

8. GDPR (2018). General Data Protection Regulation (GDPR). [online] General Data Protection Regulation (GDPR). Available at: <https://gdpr-info.eu/>.
9. GDPR (2018). General Data Protection Regulation (GDPR). [online] General Data Protection Regulation (GDPR). Available at: <https://gdpr-info.eu/>.
10. www.mckinsey.com. (n.d.). GDPR compliance challenges since May 2018 | McKinsey. [online] Available at: <https://www.mckinsey.com/capabilities/risk-and-resilience/our-insights/gdpr-compliance-after-may-2018-a-continuing-challenge>.
11. Andrada Coos (2018). GDPR: The Pros and The Cons. [online] Endpoint Protector Blog. Available at: <https://www.endpointprotector.com/blog/gdpr-the-pros-and-the-cons/>.
12. Japan updates enforcement rules for amended APPI. [online] Available at: <https://iapp.org/news/a/japan-updates-enforcement-rules-for-amended-appi/>.
13. www.japaneselawtranslation.go.jp. (n.d.). Act on the Protection of Personal Information - English - Japanese Law Translation. [online] Available at: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4241/en>.
14. www.linklaters.com. (n.d.). Data Protected Republic of Korea| Insights | Linklaters. [online] Available at: <https://www.linklaters.com/en/insights/data-protected/data-protected---republic-of-korea>.
15. Wall, A. (2018). GDPR matchup: South Korea's Personal Information Protection Act. [online] Iapp.org. Available at: <https://iapp.org/news/a/gdpr-matchup-south-koreas-personal-information-protection-act/>.
16. Wall, A. (2018). GDPR matchup: South Korea's Personal Information Protection Act. [online] Iapp.org. Available at: <https://iapp.org/news/a/gdpr-matchup-south-koreas-personal-information-protection-act/>.
17. ICO (2023a). The research provisions. [online] ico.org.uk. Available at: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/the-research-provisions/>.
18. ICO (2023). UK GDPR guidance and resources. [online] ico.org.uk. Available at: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/>.
19. Christopher Kuner and others, The global data protection implications of 'Brexit', International Data Privacy Law, Volume 6, Issue 3, August 2016, Pages 167–169, <https://doi.org/10.1093/idpl/ipw018>

NEUTRALITATEA REPUBLICII MOLDOVA – PILON AL STATALITĂȚII, INDEPENDENȚEI ȘI INTEGRITĂȚII TERITORIALE

NEUTRALITY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA – PILLAR OF STATENESS, INDEPENDENCE AND TERRITORIAL INTEGRITY

Dumitru POPILEVSCHI,

Doctorand,

Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”

SUMMARY

Neutrality describes the formal position taken by a State which is not participating in an armed conflict or which does not want to become involved. This status entails specific rights and duties. On the one hand, the neutral State has the right to stand apart from and not be adversely affected by the conflict. On the other hand, it has a duty of non-participation and impartiality.

The behavior of a state is permanently related to the security of the state, and neutrality is a mechanism to ensure the security of a state. For some states, neutrality is the greatest guarantee for their own security, because through neutrality, security guarantees can be obtained.

Keywords: *Neutrality, security, military, strategy, state.*

INTRODUCERE

Când un stat și-a asumat o politică de neutralitate, acesta a încercat să se adapteze unui anumit mediu de securitate. Totodată, statul a adoptat acea politică ce derivă din condițiile mediului internațional de securitate, adoptând și un anumit comportament în cadrul relațiilor internaționale. Comportamentul unui stat se raportează permanent la starea de securitate a statului, iar neutralitatea reprezintă un mecanism de asigurare a securității unui stat. Pentru unele state neutralitatea reprezintă cea mai mare garanție pentru asigurarea propriei securități, fiindcă prin neutralitate se pot obține garanții de securitate.

Cauzele asumării și promovării neutralității unui stat trebuie analizată prin raportarea la perioada istorică, contextul geopolitic unde este plasat statul, puterea statului, vecinătatea directă/indirectă etc. Totodată, asumarea neutralității trebuie să rezulte din înțelegerea intereselor reale ale altor state asupra statului care și-a asumat-o. Nu este suficient ca un stat să-și asume neutralitatea, ci e necesar să existe garanții internaționale cu privire la respectarea neutralității de către alte state. De aceea, atunci când un stat își asumă neutralitatea pentru a obține în schimb securitate, această politică poate fi eficientă doar când contextul politic permite acest lucru.

Dacă statul își asumă o politică de neutralitate, atunci nu poate promova o politică

externă activă, rămânând practic neobservat în cadrul politicii internaționale. Esența neutralității ține de dimensiunea securității militare, iar regulile neutralității, în sens clasic, se raportează la modul de ducere a războiului. Particularitățile esențiale ce caracterizează un stat neutru sunt: abținerea și imparțialitatea. Abținerea se materializează în obligația statului neutru de a nu acorda direct sau indirect nici un fel de ajutor unuia sau altuia din statele beligerante. Imparțialitatea constă în obligația statului neutru de a păstra o strictă egalitate de tratament față de toți beligeranții, prin întreținerea raporturilor normale, de orice natură, și să nu creeze o situație mai avantajoasă din punct de vedere politic sau militar uneia dintre părți aflate în conflict. Abținerea și imparțialitatea trebuiesc îndeplinite de către statul neutru, doar dacă statele beligerante respectă inviolabilitatea acestuia, precum și libertatea relațiilor sale comerciale. Deci, neutralitatea (politică sau militară) îndeplinește o funcție geopolitică atât pentru statul care și-a asumat-o, cât și pentru statele care-i garantează neutralitatea. Vecinii direcți și indirecti influențează neutralitatea statului. Sunt situații când vecinii sunt mai interesați de menținerea neutralității unui stat, decât statul care și-a asumat neutralitatea.

I. Aspecte istoriografice privind neutralitatea

Neutralitatea este tot atât de veche ca și războiul, originile acestei instituții trebuind să fie căutate în cutumă, dar încă din antichitate au existat și acorduri scrise între diferite state, în special între statele - cetăți grecești, iar începând cu secolul al XVII-lea s-au încheiat tratate referitoare la neutralitate între unele state europene (Franța și Spania în 1659, Tratatul de la Utrecht din 1713 etc.). Spre sfârșitul secolului al XIX-lea era deja acceptat că neutralitatea constituie un element esențial al suveranității, în sensul că fiecare stat este liber să decidă poziția sa față de un conflict armat declanșat, de a se implica sau a păstra o atitudine de neutralitate care să fie respectate de statele aflate în conflict.

Elementele ce caracterizează situația unui stat neutru sunt abținerea și imparțialitatea. Abținerea se referă la obligația statului neutru de a nu acorda direct sau indirect, nici un fel de ajutor în ducerea războiului unuia sau altuia dintre statele beligerante, iar imparțialitatea constă în obligația statului neutru ca în relațiile sale de orice natură cu statele beligerante, să păstreze o strictă egalitate de tratament pentru a nu crea o situație mai avantajoasă din punct de vedere politic sau militar vreuneia din părți, actele de bunăvoință numai față de unul din beligeranți fiind *ipso facto* acte de rea voință față de celălalt.

Atitudinea de abținere și imparțialitate a statului neutru îl îndreptățește, însă, pe acesta de a pretinde din partea statelor beligerante respectarea inviolabilității teritoriului său, precum și a libertății relațiilor sale comerciale cu toți beligeranții. Statul neutru este îndreptățit să impună statelor beligerante respectarea statutului său internațional, putând lua în acest scop orice măsură pe care o consideră necesară, inclusiv respingerea prin forță armată proprie a oricăror atingeri aduse statutului său de neutralitate.

O țară neutră - nu se aliază în război cu nici una dintre cele două părți combatante, evitând în schimb să fie atacată de una dintre cele două. O politică de neutralitate se bazează pe neutralism în cazul unui conflict armat care ar putea implica partea în cauză. Un neutralist este un avocat al neutralității în ceea ce privește chestiuni internaționale. Drepturile și obligațiile unei puteri neutre sunt definite în Convențiile de la Haga, din 1899 și 1907 [1].

Convențiile de la Haga din 1899 și 1907 erau două tratate negociate la conferințele de pace din Haga în Olanda. Prima conferință de la Haga a fost semnată în 1899, iar a doua conferință de la Haga în 1907. Alături de Convențiile de la Geneva, Convențiile de la Haga erau primele reglementări despre legile, despre purtarea războaielor și crime de război.

O a treia conferință era planificată pentru 1914, reprogramată pentru a se ține în 1915, dar nu a fost ținută niciodată din cauza începerii Primului Război Mondial.

Eforturile principale ale celor două conferințe se îndreptau spre crearea unui tribunal internațional care să arbitreze și să rezolve disputele internaționale, considerate necesare pentru a înlocui instituția războiului. Aceste eforturi au eșuat atât în 1899 cât și în 1907. Prima Conferință a fost în general un succes și a-a concentrat pe eforturile de dezarmare.

Cea de-a doua Conferință a eșuat în crearea unui tribunal internațional pentru arbitraj obligatoriu, dar a lărgit mecanismul arbitrajului voluntar și a stabilit reguli de recuperare a datoriilor, legi ale războiului și drepturile și obligațiile țărilor neutre.

Alături de dezarmare și arbitraj obligatoriu, ambele conferințe includeau negocieri cu privire la legile războiului și crimele de război. Multe dintre regulile stabilite la Convențiile de la Haga au fost violate în Primul Război Mondial. De exemplu una dintre acestea a fost invazia germană a Belgiei prin care a fost încălcat vol. III stabilit la Conferința din 1907 conform căruia niciun stat nu poate începe ostilitățile fără o prevenire explicită a celeilalte.

Convenția de la Haga din 1899

Conferința de pace a fost propusă la 29 august 1898 de țarul Nicolae al II-lea și contele Mihail Nikolaevici Muraviov, ministrul de externe de atunci al Rusiei.

Conferința a început la 18 mai 1899, în data zilei de naștere al țarului. Convenția a fost semnată în 29 iunie al aceluiași an, intrând în vigoare la data de 4 septembrie 1900. Convenția de la Haga din 1899 este formată din patru secțiuni principale și trei declarații adiționale:

- Sect. I. Rezolvarea pașnică a disputelor internaționale. Această secțiune includea crearea unei Curți permanente de arbitraj.
- Sect. II. Legi și obiceiuri de purtarea războaielor terestre.
- Sect. III. Adaptarea Principiilor Conferinței de la Geneva din 1864 pentru războiul maritim.
- Sect. IV. Interzicerea aruncării proiectilelor și explozibililor din baloane.
- Declarația I. Despre aruncarea proiectilelor și explozibililor din baloane.
- Declarația II. Despre folosirea gazelor de luptă.
- Declarația III. Despre folosirea gloanțelor care se deformează ușor sau se extind în corpul uman.

Convenția de la Haga din 1907

Cea de-a doua conferință s-a reunit la inițiativa președintelui American Theodore Roosevelt din 1904, dar a fost amânată datorită războiului care a izbucnit între Rusia și Japonia. Cea de-a doua conferință s-a ținut între 15 iunie - 18 octombrie 1907 pentru a extinde cele stabilite la prima conferință, să modifice unele părți și să adauge altele, cu îndreptarea eforturilor în principal asupra războiului maritim.

Britanicii au încercat să asigure limitarea armamentului, dar au întâmpinat rezistență

din partea altor puteri conduse de Germania, care se temea că Marea Britanie încearcă să împiedice creșterea flotei germane.

Dreptul internațional umanitar contemporan conține:

- A treia Convenție de la Haga: Convenția referitoare la începerea ostilităților (Haga, 18 octombrie 1907);
- A patra Convenție de la Haga: Convenția privind legile și obiceiurile războiului pe uscat (Haga, 18 octombrie 1907);
- Anexa la cea de-a patra Convenție de la Haga din 1907: Regulamentul privind respectarea legilor și obiceiurilor războiului pe uscat (Haga, 18 octombrie 1907) [2].

Neutralitatea în războiul maritim a fost reglementată prin Convenția a XIII-a de la Haga din 1907 și actualizată în Manualul de la San Remo din 1994, cea mai importantă prevedere este aceea conform căreia apele interioare, arhipelagice și marea interioară a statelor neutre trebuie să fie respectate (art.1) etc. Reguli generale ale neutralității maritime se găsesc și în alte instrumente internaționale, cum ar fi Convenția a II-a din 1949 pentru îmbunătățirea soartei răniților din forțele armate pe mare, care impune vaselor și aeronavelor neutre care iau la bord răniți, bolnavi sau naufragiați să se asigure că aceștia nu vor participa la ostilități.

Neutralitatea terestră este reglementată de Convenția a V-a de la Haga din 1907, al cărei scop a fost de a defini calitatea de neutru în vederea unei mai bune precizări a drepturilor și datoriei puterilor și persoanelor neutre în caz de război pe uscat și a reglementării situației beligeranților refugiați pe teritoriul neutru.

În lumea modernă există un număr de state care, din variate considerații și motive, au ales, la diferite etape ale evoluției lor istorice, să urmeze o politică de neutralitate pe arena internațională.

Pe continentul european aceste țări sunt Irlanda, Elveția, Suedia, Finlanda și Austria, dar lor li se pot alătura și state precum Serbia și R. Moldova, deosebirea dintre primele cinci și ultimile două fiind dată de tradiția și circumstanțele istorice în care țările respective au ales să urmeze o politică de neutralitate pe arena internațională. Deși condițiile istorice și raționamentul care au determinat decizia acestor țări au variat de la caz la caz, totuși țelul urmărit de politica de neutralitate a fost același indiferent de împrejurări. Statele care au ales să urmeze o politică de neutralitate au considerat că aceasta este cea mai bună cale de a-și asigura securitatea în raport cu ceilalți actori pe arena internațională.

Realitățile lumii de astăzi sunt foarte diferite chiar și de cele de acum douăzeci de ani. Aspectele ce țin de securitate, în contextul realităților contemporane, au evoluat și ele extrem de mult. Amenințările la adresa securității, riscurile și vulnerabilitățile cu care se confruntă astăzi statele, sunt mai numeroase, mai diverse, mult mai greu de identificat, de definit și de contracarat decât în trecut. Terorismul, traficul cu droguri, persoane, arme și tehnologii cu destinație dublă, proliferarea armelor de distrugere în masă, extremismul militant, dezastrele naturale, etc., sunt numai câteva dintr-o listă foarte lungă amenințări dominante în secolul XXI. O trăsătură comună fundamentală a tuturor acestor fenomene ține de caracterul transfrontalier și internaționalizat al acestora.

II. Neutralitatea Republicii Moldova

În virtutea independenței și suveranității sale, fiecare stat este liber de a se pronunța referitor la poziția sa în ceea ce privește statutul de neutralitate. Din practica interna-

țională reiese că statutul de neutralitate poate fi stabilit juridic prin următoarele acte oficiale:

1. Declarația unilaterală a statului care a decis să urmeze politica de neutralitate recunoscută tacit sau expres de către alte state.

2. Acorduri bilaterale.

3. Acorduri multilaterale.

Termenul de neutralitate, provenit din latina medievală, de la latinescul neuter (nici unul, nici celalalt) a fost definit ca situația statelor care în timp de război nu iau parte la luptă, ci continuă să întrețină relații pașnice cu toate statele, inclusiv cu beligeranți. Neutralitatea este fondată pe suveranitatea statelor, orice stat suveran are dreptul de a rămâne neutru într-un război între alte state.

Neutralitatea permanentă este statutul juridic internațional al statului care și-a asumat obligația permanentă de a nu participa la războaie și să se abțină de la acțiuni care pot implica un astfel de stat în război, la alianțe politico-militare sau la pregătirea războiului, de a nu permite folosirea teritoriului lor pentru amplasarea de baze militare străine precum și obligația de a nu deține, sau produce, sau experimenta arme nucleare sau alte arme de distrugere în masă. Astfel, neutralitatea permanentă se desfășoară nu numai în timpul războiului, ci și în timp de pace. Statutul neutralității constante nu privează starea dreptului la autoapărare în cazul unui atac asupra acesteia.

Asumarea acestor obligații nu exclude, însă, dreptul statului permanent neutru ca, în conformitate cu art.51 din Carta O.N.U. privind dreptul la autoapărare, să întrețină forțe armate, să ia orice alte măsuri necesare pentru protejarea teritoriului național împotriva unei agresiuni căreia i-ar putea fi victimă, să ceară ajutor și să fie ajutat în cazul în care ar fi atacat de un alt stat [3].

Constituția Republicii Moldova este Legea Supremă. Nicio lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică superioară.

Așadar, neutralitatea permanentă este stabilită în textul articolului 11 al Constituției Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, care statuează:

- (1) Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă.

- (2) Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său [4].

Adițional, în baza Concepției securității naționale a Republicii Moldova, aprobată de parlament în 2008, se stabilesc următoarele:

Statutul de neutralitate permanentă

Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil. Teritoriul ei este inalienabil. În conformitate cu art.11 din Constituție, Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă, ceea ce presupune că țara noastră nu este parte la blocuri militare și nu admite dislocarea de trupe militare sau de armamente ale altor state și ale blocurilor militare pe teritoriul său.

Statutul de neutralitate permanentă reprezintă principiul de bază, piatra de temelie a conceptului securității naționale. Astfel, toate acțiunile desfășurate de întregul sistem de securitate națională al Republicii Moldova, îndreptate spre asigurarea securității naționale se bazează pe acest principiu. În acest sens, Republica Moldova depune eforturi pentru asigurarea respectării neutralității sale permanente de către subiectele de drept

internațional [5].

În acest context, în baza Hotărârii Curții Constituționale din 2 mai 2017, privind interpretarea articolului 11 din Constituție se menționează că:

(1) ocupația militară a unei părți a teritoriului Republicii Moldova în momentul declarării neutralității nu afectează validitatea prevederii constituționale referitoare la neutralitate,

(2) în cazul unor amenințări la adresa integrității sale teritoriale, autoritățile Republicii Moldova sunt obligate să ia toate măsurile necesare pentru a răspunde pericolelor și amenințărilor existente

(3) dislocarea unor trupe străine pe teritoriul țării este neconstituțională [6].

Neutralitatea Republicii Moldova, este exemplu de compatibilitate a statutului de neutralitate cu sistemul universal de securitate colectivă, care conține date privind participarea contingentelor armate ale Republicii Moldova la operațiunile realizate sub egida O.N.U. în vederea menținerii păcii și securității în „zonele fierbinți”. Prin urmare, considerăm că alături de exemplele oferite de Austria și Elveția, Republica Moldova, stat permanent neutru, nu este neutru în chestiunile legate de pacea mondială, contribuind efectiv la fortificarea securității internaționale. Neutralitatea își păstrează actualitatea, chiar în condițiile participării unui stat neutru membru O.N.U., în cadrul sistemului de securitate prevăzut de Cartă și în condițiile stabilite de Consiliul de Securitate al O.N.U.

Fiecare stat trebuie să-și propună o formă proprie a neutralității care să răspundă necesităților de ordin intern și extern ale statului și poate să se modifice în timp. Neutralitatea permanentă a Republicii Moldova constituie un element esențial al securității naționale, precum și un element al securității colective pe continentul european, totodată insistând asupra faptului că mai devreme sau mai târziu statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova va fi recunoscut atât în relațiile bilaterale, cât și în cele multilaterale, precum și de ONU și organizațiile internaționale regionale, membru al cărora este Republica Moldova.

În literatura de specialitate și în mediul actual academic se promovează ideea de renunțare la statutul de neutralitate fiindcă Republica Moldova de sine stătător nu-și poate asigura securitatea și aderarea la NATO ar soluționa această problemă.

Această ipoteză are dreptul la existență ca și oricare altă ipoteză, dar, în același timp, ipoteza menținerii în continuare a statutului de stat neutru ar fi o garanție mult mai sigură decât renunțarea la acest statut și aderarea la careva blocuri militare.

Republica Moldova fiind plasată la frontiera geopolitică de intersectare a intereselor marilor puteri cum ar fi SUA și UE pe de o parte și Federația Rusă pe de altă parte, este vulnerabilă în fața contrapunerilor acestor actori și renunțarea la statutul de neutralitate ar pune țara într-o situație de pericol eminent la adresa securității naționale, fiindcă nici una din părți nu va garanta securitatea absolută a Republicii Moldova.

Adițional, în baza rezultatelor Barometrului Opiniei Publice desfășurat în februarie 2022, la întrebarea: „Care credeți că ar fi cea mai bună soluție pentru asigurarea securității țării noastre?”, 47% dintre respondenți au răspuns – „Neutralitatea”. Deci, constatăm că aproape jumătate din populația țării noastre este de părerea că „Neutralitatea” este cea mai bună soluție pentru asigurarea securității țării noastre.

În acest context, este necesar ca Republica Moldova să-și găsească formula sa proprie de neutralitate care să-i garanteze propria securitate, pe plan intern și extern, bazată pe

interesul național într-o asigurare a Statalității, Independenței și Integrității teritoriale.

Adițional, în contextul conflictului armat din Ucraina, care este încă în proces de desfășurare și încă nu-i clar care vor fi rezultatele și consecințele, este extrem de important ca Republica Moldova să păstreze statutul de neutralitate în continuare pentru a asigura pacea și securitatea în țară.

Suplimentar, impactul acestui conflict asupra Republicii Moldova este evident. Evenimentele din țara noastră vor depinde în mare măsură de deciziile politice care vor fi luate în raport cu situația din teren. Scenarii plauzibile în aceste condiții sunt foarte puține, respectiv, negocierile politice pot detensiona situația și evita un conflict armat pe teritoriul țării noastre.

De asemenea, în contextul conflictului din Ucraina, regiunea transnistreană a Republicii Moldova, rămâne un pericol eminent la adresa securității naționale. Prezența trupelor ruse în această zonă și depozitul de armament din satul Cobasna, care este cel mai mare depozit de muniții din Europa de Est, nu ne permite să soluționăm acest conflict care durează mai mult de 30 de ani.

Una din cele mai probabile ipoteze privind strategia acțiunilor de luptă a militarilor ruși în Ucraina, va fi și conexiunea Federației Ruse cu Regiunea transnistreană. În acest sens, Federația Rusă urmărește întărirea pozițiilor sale geopolitice și geostrategice în bazinul Mării negre și al Mării Mediterane.

Actualmente, statutul de neutralitate îl au următoarele state: Austria, Costa Rica, Finlanda, Ghana, Irlanda, Japonia, Liechtenstein, Malta, Mexic, Mongolia, Moldova, Panama, Ruanda, Serbia, Singapore, Suedia, Elveția, Turkmenistan, Uzbekistan și Vatican.

Pe plan internațional, Ziua Internațională a Neutralității este sărbătorită la 12 decembrie, zi marcată anual de către Organizația Națiunilor Unite (ONU) începând cu anul 2017. Adunarea Generală a ONU a declarat, în unanimitate, 12 decembrie ca fiind Ziua internațională a neutralității la data de 2 februarie 2017, prin adoptarea Rezoluției 71/275.

Întrucât Articolul 2 din Carta ONU obligă statele membre să își soluționeze disputele internaționale prin mijloace pașnice și să se abțină de la amenințarea sau utilizarea forței în relațiile lor, Adunarea Generală a reafirmat aceste obligații în Rezoluția 71/275. Rezoluția a subliniat, de asemenea, că politicile naționale de neutralitate ale unor state pot contribui la consolidarea păcii și securității internaționale și pot juca un rol important în dezvoltarea relațiilor reciproc avantajoase între țările lumii.

Politica de neutralitate presupune respingerea oricărei alianțe cu unul dintre statele combatante. Rostul zilei marcate de ONU la 12 decembrie este de a sublinia importanța principiilor suveranității și egalității în drepturi ale statelor membre, dreptul lor la integritate teritorială, autodeterminare și de a respinge încercările de amestec în afacerile interne. Totodată, ziua amintită promovează rezolvarea pașnică, pe cale diplomatică a disputelor internaționale, în așa fel încât pacea și securitatea mondiale să nu fie compromise.

Conceptul de politică de neutralitate este strâns legat de cel al diplomației preventive, una din atribuțiile cheie ale ONU. După cum îi spune și numele, rolul diplomației preventive este de a opri sau limita conflictul internațional în orice stadiu s-ar afla acesta. Medierea este un alt principiu promovat de ONU, utilizat în oricare din etapele unui

eventual conflict armat între state: escaladarea conflictului, izbucnirea violențelor și implementarea acordurilor de pace [7].

Concluzii

Statul care s-a proclamat permanent neutru printr-un act intern – lege sau dispoziții constituționale, urmează să întreprindă anumite măsuri ca statutul său de stat permanent neutru să obțină recunoaștere internațională. În acest context, promovarea concepției de neutralitate pe plan intern și extern, va întări poziția de neutralitate a Republicii Moldova pe plan internațional.

Proclamarea neutralității în textul Constituției este insuficient pentru asigurarea unor mecanisme practice de realizarea și apreciere a respectivului statut, motiv pentru care se impune necesitatea dezvoltării principiului neutralității permanente în vederea reglementării organice a elementelor funcțional-practice ale acesteia.

Neutralitatea ar trebui să rămână un instrument de politică externă și de securitate, atâta timp cât rămâne mai adecvat decât alte instrumente pentru a proteja interesele naționale. Din redacția articolului 11 din Constituție pot fi deduse două caracteristici distinctive ale instrumentului neutralității permanente a Republicii Moldova.

În primul rând, neutralitatea permanentă înseamnă că Republica Moldova se angajează să rămână neutră în orice conflict din prezent și viitor, indiferent de identitatea beligeranților și de locul și momentul declanșării acestuia.

În al doilea rând, neutralitatea Republicii Moldova înseamnă că Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său. Aceasta însă nu împiedică Republica Moldova să se folosească de toate mijloacele pe care le are la dispoziție pentru a se apăra în mod militar împotriva oricărui agresor și pentru a preveni orice act incompatibil cu neutralitatea sa, pe care beligeranții îl pot comite pe teritoriul său.

Asigurarea securității și apărării naționale presupune faptul că nu pot fi sacrificate interesele proprii în favoarea altui stat, grup de state sau organisme internaționale și că, în caz că se atentează la componentele ale securității sale, statul poate să și le mențină, inclusiv cu ajutorul forțelor armate naționale și internaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/200?OpenDocument>, accesat la 08.03.2022.
2. https://ro.wikipedia.org/wiki/Conven%C8%9Biile_de_la_Haga_din_1899_%C8%99i_1907, accesat la 09.03.2022.
3. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-xt#:~:text=Article%2051,maintain%20international%20peace%20and%20security,> accesat la 24.03.2022.
4. <https://lege.md/constitutia/art-11>, accesat la 26.03.2022.
5. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=24400&lang=ro, accesat la 28.12.2022.
6. <https://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=613>, accesat la 03.01.2023.
7. <https://www.un.org/en/observances/neutrality-day>, accesat la 04.01.2023.

DE LA CENZURA GUVERNAMENTALĂ LA CENZURA PRIVATĂ: CE ÎNSEAMNĂ ASTA PENTRU DEMOCRAȚIE?

FROM GOVERNMENT CENSORSHIP TO PRIVATE CENSORSHIP: WHAT DOES THIS MEAN FOR DEMOCRACY?

Victor STOICA,
*Doctorand în sociologie, asistent universitar asociat,
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași,
Facultatea de Filosofie și Științe Social-Politice*

SUMMARY

In the informational era, where digitalization is extremely important, censorship can take on another, unforeseen and unexpected form. Although in a constitutional and legal framework of a state governed by the rule of law, freedom of expression is guaranteed, censorship remains an integral function in any state implementing a system of prohibitions, restrictions, and propaganda mechanisms. There is a clear distinction between censorship in democratic states and totalitarian ones. The modern dilemma is linked to how new technologies can facilitate the emergence of censorship and negatively impact the democratic principles of Western civilization.

Keywords: *informational era, digitalization, censorship, freedom of expression, state of law, democracy, new technologies.*

În era informațională, unde digitalizarea este extrem de importantă, cenzura poate lua o altă formă, una neprevăzută și chiar neașteptată. Tema cenzurii nu este ușor de abordat, iar studiile în această direcție sunt limitate de elementele tabu care înconjoară acest subiect. Conform DEX, cenzura înseamnă a suprima sau a interzice o publicație (în special un articol de ziar) sau a exercita un control asupra moravurilor. În sens mai larg, cenzura înseamnă prevenirea diseminării informației către public de către un grup care deține puterea. De obicei, cenzura este realizată de guverne, grupuri religioase sau mass-media, dar există și alte forme de cenzură.[1][2]

Păstrarea secretului informațiilor oficiale, protejarea secretelor comerciale, a proprietății intelectuale și a comunicării privilegiate între avocați și clienți nu sunt considerate de obicei cenzură, atâta timp cât rămân în limite rezonabile. Din acest motiv, termenul „cenzură” poartă adesea o semnificație de reprimare prin secretizarea informațiilor. Deși într-un stat de drept există un cadru constituțional și juridic care garantează libertatea de exprimare, cenzura rămâne o funcție integrantă în orice stat care implementează un sistem de interdicții, restricții și mecanisme de propagandă. Există o diferență clară între cenzura din statele democratice și cele totalitare. Într-un stat de drept democratic, cenzura asigură securitatea internă și externă a țării, stabilitatea statului și a

sistemului politic, cu respectul maxim pentru drepturile și libertățile omului. Într-un stat totalitar, prin natura puterii, rolul cenzurii suferă modificări semnificative. Într-un astfel de stat, cenzura îndeplinește funcții de control și interdicere, de poliție și manipulare.

De-a lungul istoriei, omenirea a trecut prin diverse etape și sisteme de cenzură. În trecut, cenzura era mai des întâlnită în presă, reviste și televiziune într-o manieră rezonabilă. Cu toate acestea, în era digitală, fenomenul cenzurii nu a putut fi evitat și s-a extins și în mediul online.

O societate a informației este caracterizată de utilizarea intensivă, crearea, distribuirea, manipularea și integrarea informațiilor. Această activitate este fundamentală în societatea contemporană.[3] Principalii factori care conduc această societate sunt tehnologiile informației și comunicațiilor, care au avut un impact semnificativ asupra creșterii rapide a volumului și diversității informațiilor. Aceste schimbări au afectat în mod substanțial toate aspectele organizării sociale, inclusiv educația, economia, sănătatea, guvernarea, războiul și nivelurile democrației.[4]

Odată cu apariția internetului și utilizarea din ce în ce mai frecventă a acestuia de către oameni, nu exista o instituție sau un organ care să controleze și să manipuleze circulația informației pe internet, cu atât mai puțin să o cenzureze.

Internetul a reprezentat încă de la început o modalitate liberă și eficientă de circulație a informației, un loc unde oamenii din diferite părți ale lumii se puteau întâlni, discuta, crea relații, dezvolta afaceri și obține informații fără a fi nevoie să meargă la bibliotecă sau să se întâlnească față în față. Pe internet, constrângerile sociale, comportamentale și lingvistice, prezente în viața reală, aveau o valoare redusă. Aici puteai fi cine doreai și spune orice doreai, iar în cel mai rău caz erai ridiculizat. Forumurile de discuții și chat-urile au fost și încă sunt locuri obișnuite unde oamenii se întâlnesc online.[5]

Aceste „locuri” permit comunicarea aproape instantanee, dar sunt controlate de un administrator care se asigură că discuțiile nu conduc la comportamente ilegale sau nu sunt legate de domeniul forumului sau a unei secțiuni a acestuia. Aici putem vorbi despre o formă minimalistă de cenzură, care are ca scop asigurarea legalității discuțiilor. Odată cu apariția rețelelor de socializare precum Facebook, Twitter, Instagram și YouTube (mai mult o rețea de creare de conținut), interacțiunile între oameni au crescut semnificativ, iar interesele lor au devenit mai diverse. Au apărut reguli de conduită și ghiduri comunitare clare pentru fiecare site, iar normele sociale au început să se infiltreze și în acest mediu care, la un moment dat, semăna cu Vestul Sălbatic, unde fiecare făcea ce dorea și existau oportunități imense, dar și pericole.[6]

Aceste norme stabilite reprezintă o formă rezonabilă de cenzură, întrucât este rezonabil ca o persoană să utilizeze un limbaj civilizat într-o instituție sau într-un mediu social normal. Cu toate acestea, în ultimii ani, cenzura în mediul online a devenit mult mai evidentă. Sub pretextul respectării normelor și ghidurilor comunității, putem vorbi chiar de un abuz din partea firmelor sau corporațiilor care dețin rețelele de socializare, în sensul în care mulți utilizatori sunt afectați în mod nedrept, chiar dacă nu încalcă direct regulile menționate. De exemplu, standardele comunității Facebook interzic limbajul care promovează violența, rasismul, homofobia, xenofobia, misoginismul etc., iar algoritmul funcționează eficient pentru a șterge comentariile și postările care încalcă aceste reguli și să interzică utilizatorului să mai posteze o

perioadă de timp, de obicei de la 3 zile până la câteva luni. Putem spune că cenzura vine din două direcții. În primul rând, din abuzul algoritmului care identifică greșit postările utilizatorilor și corectează, iar în al doilea rând, din abuzul altor utilizatori care, dacă nu sunt de acord cu informațiile postate de alții, pot trimite o plângere către Facebook pentru a șterge postarea și a corecta utilizatorul respectiv. Dacă mai mulți oameni depun plângeri împotriva unui utilizator, chiar dacă acesta nu a încălcat în niciun fel standardele, algoritmul îi va șterge postarea sau chiar contul, doar pentru că mai mulți oameni au depus plângeri, fără a verifica valabilitatea acestora.

În era informației și a internetului, mulți oameni obțin notorietate prin numărul de urmăritori pe diverse rețele de socializare și își asigură venituri din donații sau sponsorizări, dedicându-se acestor platforme ca un job deplin pentru a-și susține traiul. Totuși, acest mod de viață este amenințat de forma de cenzură menționată mai sus, iar acești utilizatori sunt cei mai afectați. Chiar dacă își pot crea un alt cont în cazul în care li se închiude unul, rezilierea contractelor de sponsorizare și refacerea unui număr mare de urmăritori, de sute de mii sau chiar milioane, necesită o muncă grea de câțiva ani cel puțin.[7]

A doua categorie de oameni afectată de această cenzură o reprezintă utilizatorii obișnuți, care nu își caută urmăritori sau fonduri, dar care apreciază foarte mult libertatea de exprimare. Din cauza altor utilizatori care consideră ofensatoare postările sau comentariile lor simple, aceștia trec direct la depunerea de plângeri, în loc să explice problema în discuție.

Putem observa o tendință clară, aproape ideologică, de a cenzura anumite opinii, fie ele extreme sau nu, și de a nu cenzura altele, fie ele extreme sau nu. Această tendință pare să fie ideologică, mai degrabă de stânga, sau așa cum este percepută în mod obișnuit stânga politică, și să cenzureze tot ceea ce pare a fi de dreapta. De exemplu, o postare care laudă comunismul este ușor acceptată de algoritm, în timp ce o postare care laudă fascismul este ferm cenzurată.

Este evident că cei mai vocali oameni care activează pe internet în general sunt axați ideologic sau emoțional incapabili să gestioneze opinii diferite. Aceștia se folosesc de puterea grupului pentru a depune plângeri cu scopul de a cenzura indivizii care par să nu împărtășească aceleași valori sau păreri politice. Ironic, cei care se declară toleranți față de opinii diferite sunt de fapt cei mai intoleranți în fața părerilor opuse.

Putem constata că această combinație între tendințele ideologice ale deținătorilor de rețele de socializare, ale utilizatorilor și starea emoțională precară a celor care activează pe internet duce la o formă mult mai severă de cenzură decât cenzura „clasică». Această formă de cenzură este resimțită într-un mod extrem de neplăcut și pune în pericol dreptul la libertatea de exprimare.

Cenzura în mediul online devine tot mai frecventă datorită cauzelor ideologice, politice și economice. Părerile de orientare de dreapta sunt adesea cenzurate, în timp ce cele de orientare de stânga sunt favorizate, în concordanță cu preferințele companiilor care dețin rețelele de socializare. Utilizatorii tineri ai acestor platforme se confruntă cu o stare emoțională precară, iar lipsa dezbaterii și ascultării civilizate a argumentelor duce la cenzurarea celor care nu împărtășesc aceleași valori și idei. Elementul ideologic joacă un rol crucial, în timp ce cei fără opinii politice online sunt mai puțin expuși cenzurii.[8]

Politicienii au înțeles importanța prezenței, campaniilor și propagandei onli-

ne în politică și pentru menținerea sau creșterea notorietății. Aceștia tratează cu rigurozitate opiniile opuse care le-ar putea afecta imaginea negativ în mediul online, recurgând la cenzură prin reclamații, comentarii sau ștergerea postărilor.

Ca o cauză economică, politicienii plătesc pentru reclame pe Facebook pentru a fi văzuți de un număr mai mare de oameni, în special de către firmele care plătesc pentru promovarea propriilor reclame în mediul virtual. Utilizatorii naivi care dau click pe aceste reclame contribuie, de asemenea, la această dinamică. Un mediu politic considerat „diplomatic» sau corect politic nu permite afirmații care încurajează violența, rasismul, homofobia și altele, iar orice comentariu sau postare care sugerează astfel de aspecte poate fi ușor cenzurat.

Aceeași logică se aplică și firmelor care investesc în reclame pe Facebook. Nu este benefic pentru afaceri și obținerea clienților să activezi într-un mediu în care chiar și o mică parte dintre potențialii clienți se simt insultați. Cu cât un potențial client se simte mai bine și mai puțin ofensat, cu atât crește șansa ca acesta să devină client. Cu toate acestea, în dorința de a evita ofensele sau deranjul, utilizatorul obișnuit poate fi intenționat dezinformați de către investitorii de pe rețelele de socializare.

Democrația se referă la două forme de guvernare: cea mai obișnuită, în care poporul își alege reprezentanții în guvern, și forma originală, în care oamenii au autoritatea de a decide legislația. Modalitățile prin care se stabilește cine face parte din popor și modul în care autoritatea este împărțită sau delegată s-au schimbat în timp și în ritmuri diferite în diferite țări, dar au inclus tot mai mulți locuitori din întreaga lume. Principiile fundamentale ale democrației includ libertatea de adunare și exprimare, incluziunea și egalitatea, statutul de membru, consimțământul, votul, dreptul la viață și drepturile minorităților.

În varianta comună a democrației liberale, puterea majorității este exercitată în cadrul unei democrații reprezentative, dar constituția limitează majoritatea și protejează minoritatea prin respectarea drepturilor individuale ale fiecărui cetățean, cum ar fi libertatea de exprimare sau libertatea de asociere.

Cenzura reprezintă suprimarea discursului, a comunicării publice sau a altor informații. Aceasta poate fi impusă de guverne, instituții private și alte organisme de control, bazându-se pe faptul că anumite materiale sunt considerate inacceptabile, dăunătoare, sensibile, ofensatoare sau „incomode».

Datorită contradicției dintre valorile reprezentative ale democrației și cenzură, putem concluziona că acestea nu sunt principial compatibile și nu ar trebui să fie legate între ele. Un regim democratic nu ar trebui să accepte sau să susțină în niciun fel cenzura, iar în cel mai extrem caz ar trebui să tolereze doar forme slabe de cenzură în scopul menținerii ordinii sociale și prevenirii dezinformării.[9]

Este interesant faptul că, deși există o formă minimă de cenzură aplicată de diferite guverne democratice din întreaga lume, acestea tolerează și susțin uneori forme mai severe de cenzură prin externalizarea acesteia către companii private și corporații, în special cele care dețin rețelele de socializare, fie în mod intenționat, fie din nevoie.

Ca o concluzie, **metaforic vorbind**, putem împărți epocile cenzurii în patru:

1. **Lumea veche (omniprezența cenzurii):** Informația a fost întotdeauna una dintre cele mai valoroase resurse pentru omenire. De la începuturile istoriei, dat fiind faptul că informațiile erau rare și reprezentau un pericol pentru ordinea so-

cială și politică fragilă, cu excepția unor cazuri rare (precum Grecia antică), putem observa o aplicare aproape naturală a cenzurii. Această perioadă poate fi situată în intervalul începutului civilizației până la sfârșitul secolului al XIX-lea.

2. **Minunata lume veche (Occidentul liber):** Începând cu secolul XX, putem observa o polarizare în lume între democrații și regimuri totalitare. În estul Europei, Orientul Mijlociu și Asia (de exemplu, URSS-ul), majoritatea regimurilor erau totalitare, în timp ce în vestul Europei, în Occidentul liber, majoritatea regimurilor erau democratice și susțineau principiile libertății și drepturile omului, cel puțin în mod declarativ. Deși nu putem vorbi despre o absență totală a cenzurii, care oricum nu a existat niciodată în întreaga istorie, am numit această perioadă din secolul XX „minunata lume veche». Acest termen nu se referă doar la o reducere a cenzurii în comparație cu perioadele anterioare, ci și la nivelul ridicat de trai și bunăstare al cetățenilor din Occident.
3. **Lumea nouă (internetul liber):** În ultima parte a secolului XX, apariția internetului a marcat o nouă eră pentru umanitate - era informației. Internetul a facilitat comunicarea eficientă și rapidă între oameni de pe întregul glob și a oferit acces uimitor la informații care până atunci erau greu accesibile. Acest spațiu virtual a fost insuficient reglementat de autorități, permițând fiecărei persoane să exprime aproape orice dorea, fără constrângerile sociale normale, inclusiv posibilitatea de a fi anonim. După căderea Uniunii Sovietice, din ce în ce mai multe țări au început să se folosească de avantajele oferite de internet. Accesul la internet a înregistrat o creștere semnificativă, în special în Asia și în țările în curs de dezvoltare din Africa. Această tendință a generat rapid o nevoie de a controla influența pe care cineva o poate obține prin utilizarea internetului. Această perioadă, care se întinde de la sfârșitul secolului XX până la finalul primului deceniu al secolului XXI, poate fi considerată perioada în care internetul a avut cel mai puțină cenzură, control și reglementare.
4. **Minunata lume nouă (internetul actual):** Am denumit metaforic perioada actuală în care ne aflăm ca „minunata lume nouă”. Deși internetul oferă o multitudine de oportunități, paradoxal, cantitatea uriașă de informații a generat nevoia naturală de a cenzura, filtra și controla fluxul de informații care circulă prin aceasta. Uneori, devine dificil să distingem între informația veridică și cea falsă. Putem să ne întrebăm dacă această dificultate tot mai mare de a distinge adevărul de fals nu va conduce, în mod natural, la o creștere a cenzurii, fie impusă de autorități, fie aplicată de companii sau chiar de oameni între ei, ajungând fiecare în propria „bula” de realitate online. Deși internetul permite accesul la o cantitate imensă de informații și facilitează comunicarea rapidă și eficientă cu oameni din întreaga lume, nu cumva această „minunată lume nouă” izolează individul în loc să îi extindă orizonturile și să creeze relații sociale? Putem spune că această „minunată lume nouă” creată de fenomenul internetului nu este foarte diferită de lumea distopică descrisă de Aldous Huxley în romanul său cu același nume. În această lume, toți oamenii vorbesc aceeași limbă, au restricții clare în viață, iar orice deviere de la normele impuse este aspru sancționată. Mediul online, în special conținutul digital și rețelele de socializare, par să se îndrepte către o astfel de lume, însă, din fericire, doar în sfera digitală pentru moment.

BIBLIOGRAFIE

1. <https://dexonline.ro/definitie/cenzura>, accesat la data de 13.05.2023
2. <https://www.lexico.com/definition/censorship>, accesat la data de 13.03.2023
3. Jacob Soll, *The information master : Jean-Baptiste Colbert's secret state intelligence system*, University of Michigan Press, 2009
4. <https://canvas.instructure.com/courses/949415>, accesat la data de 14.05.2023
5. https://forum.vbulletin.com/help?faq=vb3_board_usage#faq_vb3_forums_threads_posts, accesat la data de 14.05.2023
6. <https://www.wired.com/story/free-speech-issue-tech-turmoil-new-censorship/?CNDID=50121752>, accesat la data de 15.05.2023
7. Ashwini Ashokkumar, Sanaz Talaifar, William T. Fraser, Rodrigo Landaburb, Michael Buhrmester, Ángel Gómez, Borja Paredes, William B. Swann Jr., „Censoring political opposition online: Who does it and why” în *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 91, 2020, pp. 1-2
8. Tsahi Hayat, Tal Samuel-Azran, „“You too, Second Screeners?” Second Screeners’ Echo Chambers During the 2016 U.S. Elections Primaries” în *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 61, 2017, pp. 291–308
9. <https://www.oed.com/oed2/00060572#:~:text=1.,by%20officers%20elected%20by%20them.>, accesat la data de 16.05.2023

COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN DOMENIUL OCROTIRII SĂNĂTĂȚII

INTERNATIONAL COOPERATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE FIELD OF HEALTH CARE

*Gabriela MELNIC,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova*

*Ion DULSCHI,
doctor în științe istorice,
conferențiar universitar*

SUMMARY

International collaboration in the health sector, the exchange of experience in the training of medical personnel, as well as in the provision of medical assistance, the provision of medical devices through international collaboration mechanisms, regionalization in the provision of certain types of medical assistance, are already common things. Thus, by intensifying the processes of international collaboration, the Republic of Moldova, taking into account the national health policies, connected to the requirements of the time, can also be part of these processes. This fact will contribute to the alignment of the medical staff to the implementation of the new methods of training, diagnosis and treatment.

Keywords: *health, international cooperation, cooperation agreement, medical services, projects, regulation, memorandum, cooperation protocol*

Noțiunea de cooperare internațională se referă la sprijinul oferit de doi sau mai mulți agenți în context internațional (guverne din diferite țări, companii, ONG-uri etc.) pentru a promova dezvoltarea economică și/sau socială [1].

În conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 25.08.2021, anexa nr. 1, pct. 7 (2), organul central de specialitate al administrației publice este responsabil de colaborarea, în conformitate cu legislația națională, cu instituțiile de profil din străinătate în domeniul ocrotirii sănătății [3]. Pe parcursul ultimilor treizeci de ani, începând cu 1991, Ministerul Sănătății din Republica Moldova a semnat mai multe acorduri bilaterale cu ministerele sănătății din state europene, privind colaborarea în domeniul sănătății și științelor medicale. Astfel de acorduri au fost semnate cu ministerele sănătății din așa state ca: Albania, Azerbaidjan, Bulgaria, Cehia, Cipru, Estonia, Germania, Israel, Letonia, Macedonia, Polonia, România, Federația Rusă, Republica Turcia, Ucraina (pentru anii 1995-1996), Ungaria și Uzbekistan. Cu toate acestea, acordurile au rămas, o bună parte dintre ele, aceleași de la momentul semnării, în variantă inițială,

purtând un caracter general, iar alte acte adiționale care ar dezvolta mai în detaliu aceste colaborări nu au fost semnate.

Pe parcursul acestor 30 de ani au mai fost semnate memorandumuri cu câteva state cum ar fi: Memorandum de Înțelegere privind Colaborarea în domeniul Medicinii Tradiționale între Ministerul Sănătății și Administrația de Stat pentru Medicină Tradițională Chineză a Republicii Populare Chineze, Memorandum de Înțelegere în domeniul sănătății și științelor medicale între Ministerul Sănătății al Republicii Moldova și Ministerul Muncii, Sănătății și Afacerilor Sociale al Georgiei și Memorandum de Înțelegere între Ministerul Sănătății Republicii Moldova și Ministerul Afacerilor Externe al României în domeniul asistenței oficiale pentru dezvoltarea proiectului Serviciului Mobil de Urgență, Reanimare și Descarcerare (SMURD). Un alt memorandum este semnat între Ministerul Sănătății și Biroul de Cooperare al Elveției „Suport pentru reforma serviciilor de sănătate mintală în Republica Moldova”, care vin să sporească gradul de conștientizare a populației față de problemele de sănătate mintală, promovarea sănătății mintale și acordarea sprijinului necesar persoanelor în procesul de recuperare și incluziune socială, precum și consolidarea serviciilor de sănătate mintală la nivel de comunitate. La fel, au mai fost semnate câteva protocoale, cum ar fi: Protocol între Ministerul Sănătății al Republicii Moldova și Ministerul Sănătății al Republicii Populare Chineze privind colaborarea în domeniul perfecționării cadrelor și un protocol la Acordul între Ministerul Sănătății al Republicii Moldova și Ministerul Sănătății al Federației Ruse privind colaborarea în domeniul pregătirii și perfecționării specialiștilor din sistemul sănătății din 3 martie 2003.

La fel, mai este semnat un Protocol de cooperare în domeniul farmaceuticii între Ministerul Sănătății al Republicii Moldova, Ministerul Industriei și Comerțului al Republicii Moldova și Ministerul Sănătății al Republicii Turcia.

Studierea conținutului acordurilor, memorandumurilor și protocoalelor semnate, dar și a următorilor pași întreprinși în acest sens, de multe ori denotă o lipsă a unui plan de acțiuni la acest capitol și o lipsă de consecutivitate. Mai mult ca atât, nu au fost semnate și alte acorduri, memorandumuri sau protocoale. Astfel, spre exemplu nu există acorduri semnate între Republica Moldova și așa state ca Regatul Spaniei, Republica Italiană, Republica Portugheză și Canada, state în care există un număr mare de cetățeni moldoveni. La fel, acestea sunt state cu care am putea colabora în domeniul pregătirii și perfecționării specialiștilor din sistemul de sănătate. Acest lucru fiind mai necesar acum, Republica Moldova tot mai ferm își exprimă aspirațiile de a deveni stat membru al Uniunii Europene [13] și când prevederile Acordului între Ministerul Sănătății al Republicii Moldova și Ministerul Sănătății al Federației Ruse privind colaborarea în domeniul pregătirii și perfecționării specialiștilor în sistemul sănătății, nu mai sunt implementate și actualizate în corespundere cu necesitățile specialiștilor din sistemul de sănătate, chiar fiind pusă problema de a fi abrogat/denunțat.

Funcționarea și structurarea serviciilor de sănătate trebuie să corespundă nevoilor populației, iar Ministerul Sănătății în calitate de autoritate publică centrală de specialitate, ar urma să examineze în detaliu posibilitățile de dezvoltare pe termen scurt, mediu și lung a serviciilor prestate, celor care urmează a fi dezvoltate pentru a fi prestate în țara noastră, precum și încheierea unor acorduri cu state care ar putea prelua sarcina

prestării acestor servicii medicale pentru cetățenii noștri, la prețurile cele mai acceptabile. Acest lucru fiind o lacună majoră, atâta timp cât cetățenii Republicii Moldova sunt nevoiți de sine stătător să caute clinici medicale pentru a beneficia de serviciile medicale de care nu pot beneficia în țară.

O colaborare mai fructuoasă se atestă între Ministerul Sănătății și diverse Organizații nonguvernamentale (ONG) internaționale, Asociații Obștești (AO), fundații, care cumva compensează lacunele existente, în lipsa acordurilor interstatuale.

Dintre cele mai importate colaborări pe care le are Republica Moldova sunt cu subdiviziunile ONU.

Din 1992 Republica Moldova a devenit membră a Organizației Mondiale a Sănătății (OMS). Colaborarea dintre Republica Moldova și OMS este reglementată prin Acordul de Bază din 1994, semnatari fiind Guvernul Republicii Moldova și Biroul Regional OMS pentru Europa, procedurile legale de cooperare fiind ratificate prin Hotărârea Parlamentului nr. 597-XIII din 3 octombrie 1995. În vederea unei colaborări mai facile între Republica Moldova și OMS, din 1995, a fost instituit Biroul OMS de coordonare în Republica Moldova. OMS acordă Republicii Moldova asistență de tip asistență tehnică [9].

La inițiativa Biroului Regional OMS pentru Europa în 2013 a creat o platformă comună pentru 11 state din regiune, cu o populație mai mică de 2 mln locuitori, își împărtășesc experiențele pentru atingerea obiectivelor comune în sănătate. La reuniunea din 2023, la care a participat și Republica Moldova, au fost puse în discuție subiecte ca: promovarea echitabilă în sănătate și a bunăstării, accelerarea bolilor netransmisibile și a sănătății mintale la nivel comunitar, îmbătrânirii, disponibilității și accesibilității medicamentelor, dezvoltării resurselor umane în sănătate, valorificarea transformării digitale în țările mici.

Pe agenda comună de colaborare între Republica Moldova, prin intermediul Ministerului Sănătății și OMS, prin intermediul Biroului de țară, sau fost multiple subiecte, unul ar fi controlul factorilor de risc pentru bolile netransmisibile. Însă, pe parcursul anilor 2020-2023, agenda a fost și mai plină, fiind axată preponderent pe fortificarea sistemului de sănătate, gestionarea situațiilor de urgență în sănătate publică, acutizate de declanșarea pandemiei Covid-19. Astfel cu suportul Biroului de țară al OMS, în această perioadă, au fost elaborate Protocoale clinice naționale, ghiduri, instruirii, iar cu suportul partenerilor OMS, a fost posibilă procurarea și repartizarea echipamentelor de protecție pentru instituțiile medicale implicate în acordarea asistenței medicale pacienților diagnosticați cu maladia Covid-19 [10].

O altă structură a ONU este Fondul Națiunilor Unite pentru Populație (UNFPA), care este agenția Națiunilor Unite, prezentă în Republica Moldova din 1995, activează pe domeniul sănătății și drepturilor sexuale și reproductive. UNFPA a acordat sprijin constant Republicii Moldova în elaborarea programelor, politicilor pe domeniul asistenței medicale mamei și copilului, persoane afectate de HIV (Virusul Imunodeficienței Umane). Prin multiplele sale proiecte a contribuit inclusiv la dotarea instituțiilor medico-sanitare publice cu echipamente medicale. În perioada pandemiei, printr-un alt proiect UNFPA, consta în a oferi un suport emoțional persoanelor singurate, într-o perioadă cu impact psiho-emoțional sporit.

Sunt colaborări frumoase pe subiecte tangențiale și cu alte organizații internaționale, de exemplu Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) [5].

UE. Republica Moldova a aderat la Consiliul Europei la data de 13 iulie 1995. Rolul cheie a Organizației este de a susține Republica Moldova în îndeplinirea obligațiilor sale statutare și a angajamentelor specifice pentru consolidarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept [14]. Tangența cu sistemul de sănătate este în respectarea drepturilor pacienților aflați la tratament în instituții medicale de tip închis. Astfel, organizația prin structurile sale monitorizează, dar oferă și suport tehnic statului în elaborarea politicilor de eradicare a încălcărilor privind tratamentul inuman sau degradant, inclusiv condițiile precare de detenție și îngrijirea medicală necorespunzătoare, legalitatea detenției și problemele conexe.

Acordul dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind programul „UE pentru Sănătate”, semnarea căruia va permite Republicii Moldova să participe la concursurile de proiecte lansate, câștigarea cărora se va solda cu creșterea rezilienței sistemului de sănătate, inclusiv în situații de urgență, iar prin urmare asigură fortificarea capacităților sistemului de sănătate [13]. Un alt avantaj al acestui program este cel de fortificare a capacităților de prevenție a bolilor netransmisibile, inclusiv a maladiilor oncologice. În cadrul acestui acord se pune accent și pe transformarea digitală, resursele umane din domeniul sănătății, dar și accesul facilitat la medicamente și dispozitive medicale.

Cu suportul financiar al UE și structurilor acesteia sunt implementate multiple proiecte de dotare a instituțiilor de învățământ medical și a instituțiilor medico-sanitare publice.

România – o colaborare fructuoasă are Republica Moldova cu România, suportul României fiind etnic, financiar, schimb de experiență, studii etc. Un rol tot mai important îl capătă colaborarea între ministerele sănătății dintre cele două state, dar și a altor state membre UE în contextul consolidării capacităților funcționarilor publici la elaborarea documentelor de politici privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. La fel, au beneficiat de suport din partea României instituțiile medicale din Republica Moldova prin intermediul Agenției de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare (RoAid), finanțat de Ministerul Afacerilor Externe a României [11].

O structură regională de cooperare în domeniul sănătății, din care face parte și Republica Moldova este și Rețeaua de Sănătate din Europa de Sud-Est (SEEHN), care promovează cooperarea tehnică, sprijin financiar reciproc, schimb de experiență, extinderea parteneriatelor în vederea îmbunătățirii continue a stării sănătății și bunăstării cetățenilor din țările membre SEEHN.

O colaborare mai intensă a avut Ministerul Sănătății în ultima perioadă și cu Banca Mondială. Proiectul Băncii Mondiale „Răspuns de urgență la Covid-19 în Republica Moldova” a fost un real suport pentru sistemul de sănătate din Republica Moldova pe parcursul anilor 2020-2023, când fusese declarată stare de urgență în sănătate în legătură cu pandemia produsă de SARS-CoV-2 (corona-virusul de tip 2) [15]. Urmare a acestui proiect sistemul de sănătate din țara noastră a beneficiat de posibilitatea achiziționării printr-un mecanism mai simplificat și dotării instituțiilor medicale cu dispozitive medi-

cale, consumabile și medicamente, consolidării sistemelor de supraveghere a bolii, procurări de ambulanțe, toate acestea de rând cu numeroase cursuri de formare cu privire la prevenirea infectării și practicile de control.

După cum am menționat și anterior, nu există acord de cooperare între Republica Moldova și mai multe state occidentale, printre acestea este și Statele Unite ale Americii. Astfel, majoritatea programelor Statelor Unite în Republica Moldova sunt acordate de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), care sunt coordonate de Ambasada SUA în Republica Moldova, preponderant pe segmentul – Protecția copilului. Implementarea proiectelor USAID, în parteneriat cu Guvernul Republicii Moldova, se efectuează de către organizații nonguvernamentale internaționale și locale, companii private din SUA și agenții. Proiecte de renovare și dotare a instituțiilor medico-sanitare publice din Republica Moldova sunt finanțate cu suportul Departamentul de Stat al SUA.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea ocrotirii sănătății, Nr. 411 din 28.03.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 34 din 22.06.1995;
2. Legea 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, nr. 112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185- 199 din 18.07.2014;
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.148 din 25.08.2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 206-208 din 01.09.2021;
4. Proiectul Strategiei naționale de sănătate 2030: <https://ms.gov.md/comunicare/buletin-informativ/strategia-nationala-de-sanatate-2030-lansata-spre-consultari-publice/>
5. Ghidul comun al OIM/OMS cu privire la serviciile de sănătate. Geneva: O IM., 2012;
6. Kickbusch I., Gleicher D., Guvernarea pentru sănătate în secolul 21., Copenhaga, Biroul Regional pentru Europa al OMS, 2012;
7. Cooperare internațională - Ce este, definiție și concept – 2021, <https://ro.economy-pedia.com/11037984-international-cooperation> ;
8. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=> ;
9. Centrul de informare și documentare al Organizației Mondiale a Sănătății, <https://cidoms.library.usmf.md/index.php/republica-moldova-si-oms&ved=2ahUKEwj4672mvr-AhUQzYsKHQKCAxgQFnoECCUQAQ&usg=A0vVaw3Sbm2tCri-it7np-CjqLy0> ;
10. Suportul partenerilor OMS, <https://old.msmps.gov.md/ro/content/oms-si-partenerii-sai-polonia-bulgaria-si-qatar-ajuta-republica-moldova-combaterrea-pandemiei#:~:text=%C8%99i%20Qatar%20ajut%C4%83-,Republica,-Moldova%20%C3%AE%20combaterea> ;

11. Spital dotat cu echipamente în valoare de două milioane de lei, bani donați de Guvernul României, [https://ms.gov.md/comunicare/comunicate/spital-dotat-cu-echipamente-in-valoare-de-doua-milioane-de-lei-bani-donati-de-guvernul-romaniei/#:~:text=valoare%20de%20dou%C4%83-,milioane,-de%20lei%2C%20bani](https://ms.gov.md/comunicare/comunicate/spital-dotat-cu-echipamente-in-valoare-de-doua-milioane-de-lei-bani-donati-de-guvernul-romaniei/#:~:text=valoare%20de%20dou%C4%83-,milioane,-de%20lei%2C%20bani;) ;
12. Acordului dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind asocierea Republicii Moldova la programul „UE pentru sănătate”, <https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-15-nu-121-maeie-ms-2023.pdf>
13. Creșterea rezilienței sistemului de sănătate prin Acordul dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, <https://ms.gov.md/comunicare/comunicate/cabinetul-de-ministri-a-aprobat-ratificarea-acordului-de-asociere>
14. Consiliul Europei, www.coe.int/ro/web/chisinau/ongoing-projects
15. Proiectul Băncii Mondiale ”Răspuns de urgență la Covid-19 în RM, <https://ms.gov.md/covid-19/proiectul-bancii-mondiale-raspuns-de-urgenta-la-covid-19-in-republica-moldova/documente/>
16. Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, <https://old.msmps.gov.md.content>

INTEGRAREA GENERAȚIEI SECUNDE A CETĂȚENILOR MOLDOVENI ÎN ȚARILE GAZDĂ

INTEGRATION OF THE SECOND GENERATION OF MOLDOVA CITIZENS IN THE HOST COUNTRIES

Iulian PETCO,

Doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

Institutul de Administrație Publică

Fenomenul migrațional din totdeauna a atras după sine transformări la nivel mondial și nu doar regional, în țara de origine, sau cea de destinație. Acest fenomen transpune o mare forță de transformare și provocări care produc schimbări majore sociale, politice, economice, de securitate și spirituale pentru fiecare om în parte. Zilnic, în viața cotidiană interacționăm, depindem și avem tangență cu acest fenomen fără să ne dăm seama că impactul acestuia asupra vieții noastre este resimțit în fiecare acțiune pe care o întreprindem. Acest fenomen, raportat la Republica Moldova, este extrem de actual și relevant, fiindcă migrația pe lângă consecința depopularii mai provoacă și alte crize urmate de mari schimbări în structura socială, în dependență de componența migranților.

Prin termenul generație secundă, înțelegem că, subiectul referinței o fac copiii migranților, descendenții celor care sunt implicați activ în rolul migrațiilor, care au plecat din țara de origine și au ales un alt viitor decât acasă, stabilindu-se în alte țări, creând-și mai bune condiții, o altă stabilitate și o viață cu mai multe perspective pentru copiii lor. Deopotrivă, din categoria generației secundă fac parte copiii sau/și adolescenții care sunt născuți în țara de baștină, (Republica Moldova), iar mai apoi sunt transferați cu traiul în țările gazdă, (Italia, Marea Britanie, SUA, Ucraina, România etc.) și totodată, sunt vizați și urmașii migranților moldoveni născuți peste hotarele țării noastre, respectiv renunțând la orice conexiune cu Republica Moldova. Cu alte cuvinte, generațiile secundă reprezintă de fapt migrații fără experiență, născuți și crescuți dincolo de hotarele țării.

În ultimii ani se atestă o creștere îngrijorătoare a cetățenilor moldoveni prin continuitatea generațiilor secundă. Aproape 40% din tinerii din țara noastră, se află peste hotarele țării, dat fiind faptul că politicile de reintegrare a Republica Moldova, încă nu au reușit să readucă acasă sau, pe de altă parte, să reducă numărul emigraților moldoveni dornici de a părăsi patria, chiar dacă, de-a lungul timpului, subiectul politic și electoral privind abordarea problemelor diasporei și migrației a fost cap de afiș în toate discursurile politice, din toate timpurile ale politicianilor noștri, de la începuturile democrației politice și până în prezent.

Descendenții migranților, reprezintă o categorie de migranți care sunt mult mai familiarizați cu cultele internaționale și tot mai puțin cu cele naționale. Majoritatea

dintre ei cunoscând la perfecție câteva limbi străine, având acces la noi informații accesibile ușor și totodată, trăind în țările cu grad de dezvoltare mai înalt, mulți nu mai pun sprijin pe speranța de a mai reveni acasă, în țara de origine. Dintre copiii emigranților născuți peste hotarele țării noastre, studiile de caz ne arată că aproape 45% la sută se identifică în conformitate cu naționalitatea lor și a părinților, iar majoritatea fac abstracție la acest fapt și interacționează în societatea din care fac parte, ca cetățean deplin integrat, la egalitate cu cel băștinăș [1 p. 246].

Generațiile secunde, au accelerat ușor în mare parte pe drumul emigrării, dat fiind faptul că accesibilitatea oferită de pașaportul biometric emis de Republica Moldova, și dubla cetățenie, în acest caz identificată majoritar prin pașaportul român, au oferit oportunitatea tinerilor să cunoască și alte state dezvoltate, europene sau occidentale, iar familiile lor, părinții, rudele sau alți cunoscuți apropiați, au oferit sprijin în a-i ajuta să se încadreze cu ușurință în rolul de migrant, fiindu-le asigurate din start anumite avantaje ca emigrant secund, cum ar fi locuință, hrană, ghidare sau asistență lingvistică.

După o perioadă istoriografică a migrației, problemele actuale provocate de fenomenul migrațional sunt atestate ușor prin lipsa profesioniștilor pe diverse domenii, cum ar fi: medici/lucrători medicali, pedagogi și alți diverși lucrători pe diverse domenii înalt calificate, cu alte cuvinte exodul în masă de inteligență: fenomenul *brain-drain*, iar acest precedent urmează să devină tot mai mult o componentă integrală a vieții contemporane, datorită faptului că, odată cu generațiile secunde emigrate, are loc procesul de reintegrare emoțională a familiei [2. p. 260].

În toate aceste cazuri păstrarea legăturii cu țara de origine suportă consecințe drastice, mai ales în ceea ce privește aspectele juridice. Mulți emigranți nu mai optează pentru a fi la curent cu modificările legislative din țara de origine iar la întoarcerea acasă constată că o parte din documentele și procedurile legate de revenire, nu sunt în regulă, actualizate sau expirate.

Potrivit Biroului Național de Statistică, doar în perioada anilor 2018 - 2022, numărul persoanelor de până la 35 de ani, care în conformitate cu Legea nr. 215/2016 cu privire la tineret, fac parte din categoria de tineret, numărul acestora a scăzut cu peste 100 de mii de persoane, iar principalul motiv evident, îl constituie migrația. Cu alte cuvinte, populația aptă de muncă este în continuă descreștere, iar potrivit unui studiu, către anul 2040, în Republica Moldova vor fi foarte puțini tineri. Pe de altă parte, se constată conform unuor studii că numărul celor cu vârstă de peste 50 de ani va crește cu circa 10 la sută.

Tendința conform situației demografice ne demonstrează că în ultimii ani 2020 - 2021, mortalitatea a crescut, iar natalitatea este în continuă descreștere, prin urmare îmbătrânirea masivă a populației și numărul mic de tineret, va duce la o lipsă masivă a forței de muncă. Acest aspect de problemă a fost tirajat și de presa internațională, iar cercetătorii prezic faptul că populația lumii va intra în declin în următorii 40 de ani din cauza scăderii natalității. Lipsa mare de forță de muncă cauzată de scăderea populației va paraliza economia noastră globală dacă nu se vor găsi modalități inovatoare de a menține lucrurile în funcțiune [3].

În actualitate și perspectivă se arată că populația Moldovei îmbătrânește cu

ritm accelerat. Dacă acum 50 de ani, în Republica Moldova, mai puțin de 10% din populație avea vârsta de peste 60 ani, în prezent această cifră se apropie rapid de 25%. Demontând mituri, problematica în cauză se atestă și la nivel internațional, iar scăderea numărului populației ar putea ajuta la combaterea crizei climatice pe de o parte, dar într-un final populația tot mai îmbătrânită, va distruge economia globală [4].

În anul 2021, în Republica Moldova s-au născut 29230 copii, fiind în descreștere cu 1 604 copii față de anul 2020. În anul 2021 s-a înregistrat cel mai mare număr de decese (cauzat și de pandemia Covid-19) comparativ cu ultimii ani, fiind în creștere cu 5915 persoane [5. p. 7].

Prima generație de migranți deseori este numită „generație de sacrificiu”, iar în perspectiva amploarei care a fost generată de efectul acestui fenomen, de cele mai multe ori speranțele acestor oameni sunt ca, generațiile secunde de migranți, copiii și de nepoții lor, să nu aleagă aceiași cale, de emigrant. De aceea, intenția pentru multe familii, era ca să poată investi resursele financiare câștigate prin munca de emigrant, într-un imobil acasă, în țara de origine, cu gândul de a reveni. Dar în finalul acestei operațiuni de investiție, majoritatea emigranților s-au ales cu proprietăți de imobiliare, majoritatea în municipiile din țară, nelocuibile de familiile lor, dar încuiate, în rezerva faptului, dacă ei, sau copiii lor, vor reveni acasă, de sărbătorile naționale ale Republicii Moldova, sau cu alte scopuri de documentare [6. p. 176].

Actualmente, remitențele transmise către Republica Moldova, reprezintă un sfert din produsul inter brut (PIB), iar conform clasificării la nivel internațional, Moldova este localizată pe poziția cu numărul cinci datorită remitențelor transmise din afara țării.

Toate aceste aspecte, sunt conduse agresiv de fenomenul migrațional, în timp ce $\frac{1}{4}$ din numărul total al populației țării este plecată, iar mulți din cei prezenți se consideră plecați peste o perioadă, în viitorul apropiat, conform anumitor sondaje naționale.

Stoparea sau încetinirea depopulării Republicii Moldovei, trebuie să fie un subiect prioritar și o poate face doar crearea și promovarea la nivel național a politicilor efective, atât pentru migranții care au atins vârsta maturității, denumiți și „generația de sacrificiu”, cât și, în egală măsură, pentru generația secundă. Tinerilor cu oportunități occidentale le trebuie identificate chemarea acasă prin crearea soluții clare de dezvoltare la nivel educațional, cultural, diplomatic și politic. Dar exemplul viu ar însemna în primul rând ca statul să privilegieze tinerii care încă se regăsesc acasă în mediul urban sau rural, oferindu-le tot suportul în crearea de oportunități prin educație, locuri de muncă, bine plătite, și cu perspective competitive, în fiecare ramură de activitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Portes, A. (coord.) *The New Second Generation*. New York: Russell Sage Foundation, 1996, 246 p. ISBN 0-87154-683-3.
2. Moraru, V. (coord.) *Brain Drain: cazul Republicii Moldova*. Chișinău, 2011, 260 p. ISBN 978-9975-57-015-2.
3. <https://www.businessinsider.com/great-labor-shortage-looming-population-decline-disaster-global-economy-2022-10>
4. *Moldova în cifre. Breviar statistic*. Chișinău, 2022. Biroul Național de Statistică. https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2022/Moldova_in_cifre_editia_2022.pdf
5. <https://www.digi24.ro/stiri/economie/insider-vine-marea-apocalipsa-a-imbatranirii-si-va-duce-la-haos-global-2125261>
6. Matei, C. (coord.) *Impactul migrației populației asupra situației demografice din Republica Moldova*. Chișinău: editura ASEM, 2006. 176 p. ISBN 978-9975-75-342-5.
7. EUROSTAT. *First and second-generation immigrants - a statistical overview* [online]. [2020]. Disponibil

REZOLUȚIE

Pe 19 mai 2023, în cadrul Institutului de Administrație Publică (IAP) a fost organizată cea de-a XXVII-a ediție a Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrației publice”, consacrată aniversării a 30-a a sistemului național de formare, dezvoltare profesională și cercetare științifică în domeniul administrației publice.

Conferința s-a desfășurat în cadrul unei ședințe plenare și 5 ateliere, în format online și cu prezență fizică, în incinta Institutului. La lucrările Conferinței au participat **140** cercetători și practicieni notorii, doctoranzi și masteranzi din nouă țări: Republica Moldova, România, Ucraina, Cehia, Azerbaidjan, Armenia, Slovacia, Lituania, Marea Britanie.

În contextual realizării angajamentelor asumate de Republica Moldova în calitate de țară - candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, dar și a implementării Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2023-2030, Conferința a constituit o platformă de discuții a perspectivelor și provocărilor reformării și modernizării administrației publice, inclusiv a sistemului de pregătire a personalului din/pentru serviciul public.

Realizarea dezideratelor de modernizare trebuie să se înscrie în coordonatele impuse de procesul de integrare al Republicii Moldova în Uniunea Europeană, ceea ce presupune atingerea standardelor europene în formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.

Totodată, administrația publică centrală și locală necesită suport și asistență științifico-metodologică pentru realizarea eficientă a reformelor propuse.

Analiza științifică a problemelor actuale ale societății moldovenești, a experienței acumulate în procesul de aplicare în practică a mecanismelor de dirijare și gestionare ale autorităților administrației publice de diferite niveluri, a sistemelor de instruire pentru serviciul public relevă condițiile de asigurare a succesului și bunei funcționări a statului în ansamblu.

Examinarea tematicii propuse, a demonstrat actualitatea problemelor discutate, participanții Conferinței pledând în comunicările lor științifice pentru modernizarea continuă a sistemului de formare a personalului pentru administrația publică, cu utilizarea celor mai eficiente metode.

În cadrul Conferinței au fost abordate subiecte *relevante ce țin de:*

- Interacțiunea dintre formarea, dezvoltarea profesională și cercetarea științifică în domeniul administrației publice;
- Administrație publică și bună guvernare; ;
- Oportunitățile și impedimentele în modernizarea administrației publice;
- Probleme în implementarea Strategiei de reformă a administrației publice;

- Inovații în serviciul public, digitizarea serviciilor;
- Formarea și dezvoltarea profesională a resurselor umane;
- Evaluarea politicilor publice și măsurarea performanței în serviciul public;
- Instituții și reglementări în administrația publică;
- Bune practice și lecții învățate în instruirea funcționarilor publici;
- Transparența decizională în evaluarea performanțelor profesionale;
- Dezvoltarea resurselor umane din administrația publică;
- Noi tendințe în managementul public;
- Parcursul European al Republicii Moldova și problem de realizare.

Conferința a subliniat necesitatea:

- studierii în continuare a problemelor ce țin de modernizarea sistemului de formare, dezvoltare profesională și cercetare științifică în domeniul administrației publice;
- necesitatea consolidării capacității Institutului de Administrație Publică și mecanismelor de colaborare cu autoritățile publice;
- ajustării cadrului normativ și instituțional la realitățile prezente, în scopul realizării obiectivelor strategice și sarcinilor practice de modernizare a activității autorităților publice;
- implicării constructive a autorităților publice în realizarea reformei administrative;
- perfecționării sistemului de pregătire profesională a cadrelor în corespundere cu cerințele managementului administrativ contemporan;
- gestionării resurselor umane în serviciul public în conformitate cu standardele internaționale;
- extensiunea competențelor administrației publice locale și consolidării capacităților acestora în domeniul managementului proiectelor și a cooperării transfrontaliere;
- fortificării parteneriatelor comunitare;
- valorificării asistenței externe oferită de partenerii de dezvoltare în corelație cu nevoile și necesitățile comunităților prin aplicarea instrumentelor noului management public;
- asigurării securității financiare a statului în contextul integrării europene;
- consolidării capacităților instituțiilor statului în vederea realizării prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană.

Participanții la Conferință:

- **Constată** aportul robust al Academiei de Administrare Publică în profesionalizarea serviciului public și menționează necesitatea valorificării în continuare a experienței acumulate și realizărilor Academiei;
- **Pledează**, pentru ca Institutul de Administrație Publică, instituție ce a preluat succesoral activitatea Academiei în domeniul formării și dezvoltării profesionale, să

mențină poziția de centru național de dezvoltare a științei administrative, devenind un centru de excelență în formarea personalului pentru administrația publică.

Considerăm, că discuțiile științifice din cadrul conferinței au constituit un real suport pentru relevarea și prioritizarea problemelor existente în sistemul de formare a personalului din serviciul public și înaintarea recomandărilor științifice, care vor contribui la consolidarea și eficientizarea administrației publice în Republica Moldova.

**19 mai 2023,
mun. Chișinău**

SUMAR

Serghei PALIOVICI

Evoluția și provocările sistemului național de formare
și dezvoltare profesională în domeniul administrației publice.....5

Alexandru-Mihai GHIGIU

Impactul formării asupra reformei administrației publice -
experiența României.....14

ATELIERUL I. ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ȘI BUNĂ GUVERNARE

Aurel SÎMBOTEANU

Interacțiuni între formarea, dezvoltarea profesională și cercetarea științifică
în domeniul administrației publice din Republica Moldova.....18

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Provocările bunei guvernări.....27

Serghei PALIOVICI, Liliana PALIOVICI

Structuri simetrice și asimetrice de administrație publică.....31

Iurie ȚAP

Strategia de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova
pentru anii 2023-2030: oportunități și impedimente privind
modernizarea administrației publice.....37

Rajab RAHIMLI

Innovations in the civil service system of the Republic of Azerbaijan.....47

Tetiana BEVZ, Tetiana VASYLEVSKA

Consolidations of ukrainian society and challenges of public administration
in the war conditions.....54

Mihaela Otilia, AROȘOAIE

Demers rezumativ asupra investigațiilor naționale consacrate
administrației publice.....62

Nicoleta LOGHIN DUMITRIU

Administrația publică digitală, provocări și oportunități.....68

Violeta TINCUI

Noi provocări legale în organizarea serviciilor publice din Republica Moldova.....73

Vasile CUȘCA

Dezvoltarea serviciului de asistență personală din perspectiva
incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități.....78

Denis COȚOFAN

Clasificarea grupurilor țintă pentru politicile guvernamentale
de protecție socială.....84

Mariana IAȚCO

Evaluarea politicilor publice: experiența europeană și națională.....90

Mykola POPOV, Ivan KOMAROVSKYI

Public administration in wartime: risk assessment.....97

Călin-Lucian BÎZU

Impulsionarea digitalizării serviciilor publice în Republica Moldova
și România prin crearea spațiului digital comun.....101

Tatiana FURCULIȚA

Istoria și evoluția măsurării performanței în sectorul public.....108

Andrei GUȚU

Funcționarul public - model de corectitudine și integritate.....114

Vladimir MOCAN

O nouă abordare a evaluării științei: utilizarea Indicelui Timmy.....119

Aliona MUNTEAN

Telemunca în sectorul public – metodă modernă de desfășurare
a activităților bazate pe informație și cunoaștere.....124

Victor LEȘAN

Cadrul european de politici privind migrația și dezvoltarea.....130

Ionuț MELINTE

Cooperarea transfrontalieră - bune practici ale comunelor
din județul Botoșani.....136

Mariana BORDIAN, Viorelia DOGOTARI

Raporturile dintre autoritățile administrației publice și cultele religioase.....140

Ion DULSCHI

Responsabilitatea funcționarilor publici din perspectiva eticii profesionale.....146

ATELIERUL II. INSTITUȚII ȘI REGLEMENTĂRI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Victor DONOS, Gheorghe COSTACHI

Formele de răspundere juridical a funcționarilor publici: fundamente teoretice.....150

Ielyzaveta LVOVA

Constitutional law-making in wartime: insights and functional analysis.....157

Alexandru ARMEANIC

Impozitarea și evitarea dublei impuneri privity prin prisma dreptului suveran al statului.....162

Virgiliu MOREI

Măsuri anticorupție în domeniul achizițiilor publice.....167

Victor MOCANU

Contractul administrativ - formă de realizare a administrației publice.....174

Teodorina GORIUC

Particularitățile formelor flexibile de muncă în cadrul autorităților publice.....180

Vadim SUHOV

Clasificarea deciziilor adoptate de birourile teritoriale ale CNAJGS ca rezultat al examinării adresărilor de acordare a asistenței juridice calificate.....187

Ionuț-Andrei PRICOP

Digitalizarea serviciilor publice ca mijloc de atenuare a corupției în administrația publică.....194

Vasile BOGHIAN

Funcția publică și funcționarii publici – aspecte de drept comparat.....200

Dragoș CHIOTICI

Reglementarea atribuțiilor specialistului criminalist în procesul penal: probleme și soluții.....205

Andrei RUSSU, Mihai ROȘCOVAN

Reforma administrativ-teritorială în viziunea partidelor și a cetățenilor.....210

ATELIERUL III.

FORMAREA ȘI DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A RESURSELOR UMANE: BUNE PRACTICI ȘI TENDINȚE NOI

Laura DIACONU (MAXIM), Cristian C. POPESCU

Dezvoltarea resurselor umane: relația dintre investiția în educație
și creșterea economică a unei țări.....219

Lidia CARCHILAN

Instruiri în domeniul drepturilor omului – bune practici și lecții învățate.....230

Sergiu TATAROV, Viorel LIPII

Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public
din Republica Moldova: între Parteneriatul Estic și statutul de
țară candidat la Uniunea Europeană.....235

Eugenia CEBOTARU

Administrația publică pregătită pentru era digitală
prin digitalizarea serviciilor publice.....244

Angela ZELENSCHI

Managementul performanței în organizații.....248

Corina LAZĂR

Aspecte ale comunicării persuasive în mediul profesional.....255

Stela SPÎNU

Comunicarea interculturală în contextul diversității religioase a UE.....260

Irina CEACÎR

De la statu-quo la schimbare: reconfigurarea atitudinii față de muncă
a funcționarilor publici în era postpandemică.....264

Lilia CANȚÎR

Reziliența bibliotecarului: abilități și competențe cheie pentru
a face față cu succes schimbării în mediul informațional.....269

Lilia GAMARȚA

Aspectul tehnologic și social-psihologic al activității bibliotecarilor.....276

Natalia GHIMPU

Educația mediatică și informațională – o nouă prioritate profesională.....283

Lilia CANTÎR, Doina SPĂTARU

Promovarea cărții și îmbunătățirea experienței de lectură
pentru toți utilizatorii bibliotecii.....289

Elena CLIPCĂ

Dezvoltarea competențelor angajaților.....297

Alexei STURZA

Digitalizarea serviciilor de dezvoltare profesională a personalului
din autoritățile publice.....303

Elena TATAROV

Tehnici de dezvoltare profesională continuă pentru personalul
din administrația publică.....308

ATELIERUL IV. NOI TENDINȚE ÎN MANAGEMENTUL PUBLIC

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA, Serghei LUKIN

Abordarea bazată pe procese în managementul instituțiilor educaționale.....315

Elena BĂDĂRĂU

Provocări în comerțul electronic, identificarea și abordarea problemelor emergente.....322

Vladimir STERPU, Tatiana SPĂTARU

Modele de cercetare a asistenței financiare externe.....326

Tatiana TOFAN, Marilena DONCEAN, Mihail DOGOTARI

Tendințe actuale în dezvoltarea industriei creative.....332

Oleg FRUNZE

Raționamente de optimizare a structurilor organizaționale - viziune de viitor.....337

Elena VACULOVSKI, Dorin VACULOVSKI, Viorela TELEGDI-CSETRI

Aspecte ale gestiunii procesului de evidență a migrației de către
reprezentanții administrației publice locale din Republica Moldova.....344

Vasile TOMUZ

Tendințe actuale în planificarea strategică la nivelul autorităților publice:
experiența Italiei.....350

Ala GRECU

Particularitățile prestării serviciilor sociale în raionul Cahul.....357

Natalia CATANOI	
Aspecte teoretice privind situațiile de criză.....	362
Mirela Camelia MIHALCEA	
Practici digitale europene de încasare a taxelor și impozitelor.....	366
Elena BĂDĂRĂU, Elena SADOVICI	
Provocări și oportunități în managementul serviciului vamal.....	373
Alfred SILISTRARI	
Principiile de gestionare a politicilor de achiziții publice în statele Uniunii Europene.....	377

ATELIERUL V. PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

Nicolae ȚÂU	
The impact of Brexit on development of the European Union.....	385
Carolina BUDURINA-GOREACII	
Strategiile de politică externă a Republicii Moldova în contextul noilor amenințări de securitate regională.....	394
Silvia DULSCHI	
Politicile de mediu în agenda de integrare europeană a Republicii Moldova.....	401
Liudmyla KOZLOVA	
Cultural diplomacy as a mechanism of european values and integration in the EU countries.....	410
Andrii MAIEV	
Education during the war: challenges for Ukraine.....	415
Mykhailo BONDARENKO, Andrii Nakonechny	
The mechanisms of self-regulation in various sectors of the economy: the case of the food industry.....	421
Stela SPÎNU	
Comunicarea interculturală în contextul diversității religioase a UE.....	425

Mykola IZHA, Lidiia KARPENKO

Functional direction of anticorruption policy tools
in the system of the national economy detinization.....429

Natalia KOLISNICHENKO

Social and humanitarian development of Ukraine:
current challenges for public policy and administration.....436

Elena COJOCARU

Dezvoltarea sectorului agricol și mediului rural în procesul integrării europene.....441

Cătălin-Gabriel DONE

Integrative elements of democratisation and european integration
in the Republic of Moldova.....448

Nicolai AFANAS

Principiile funcționării sistemului serviciului public și a funcției publice
în instituțiile Uniunii Europene.....455

Natalia STÎNCĂ

Dimensiunea europeană a politicilor educaționale din Republica Moldova.....461

Olivia DULSCHI

Community regulations regarding the protection of personal data.....466

Dumitru POPILEVSCHI

Neutralitatea Republicii Moldova – pilon al statalității, independenței
și integrității teritoriale.....480

Victor STOICA

De la cenzura guvernamentală la cenzura privată:
ce înseamnă asta pentru democrație?.....488

Gabriela MELNIC, Ion DULSCHI

Cooperarea internațională a Republicii Moldova în domeniul ocrotirii sănătății.....494

Iulian PETCO

Integrarea generației secunde a cetățenilor moldoveni în țările gazdă.....500

REZOLUȚIE.....504

SUMMARY

Serghei PALIHOVICI

The evolution and challenges of the national system of training and professional development in the field of public administration.....5

Alexandru-Mihai GHIGIU

The impact of training on public administration reform - Romanian`s expirience.....14

WORKSHOP I

PUBLIC ADMINISTRATION AND GOOD GOVERNANCE

Aurel SÎMBOTEANU

Interactions between training, professional development and scientific research in the field of public administration from the Republic of Moldova.....18

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

The challenges of good governance.....27

Serghei PALIHOVICI, Liliana PALIHOVICI

Symmetrical and asymmetrical structures of public administration.....31

Iurie ȚAP

The strategy of public administration reform in the Republic of Moldova for the period 2023-2030: opportunities and impediments regarding modernization of public administration.....37

Rajab RAHIMLI

Innovations in the civil service system of the Republic of Azerbaijan.....47

Tetiana BEVZ, Tetiana VASYLEVSKA

Consolidations of ukrainian society and challenges of public administration in the war conditions.....54

Mihaela Otilia, AROȘOAIE

Summary proceedings on national investigations regarding to publicadministration.....62

Nicoleta LOGHIN DUMITRIU

Digital public administration, challenges and opportunities.....68

Violeta TINCU

New legal challenges in public services organization in the Republic of Moldova.....73

Vasile CUȘCA

Development of the personal assistance service from perspective of
social inclusion of people with disabilities.....78

Denis COȚOFAN

Classification of target groups for government policies
of social protection.....84

Mariana IAȚCO

Evaluation of public policies: the european and national experience.....90

Mykola POPOV, Ivan KOMAROVSKIY

Public administration in wartime: risk assessment.....97

Călin-Lucian BÎZU

Promoting the digitalization of public services in Moldova and Romania
through creating the common digital space.....101

Tatiana FURCULIȚA

The history and evolution of performance measurement in the public sector.....108

Andrei GUȚU

Public servants - model of correctness and integrity.....114

Vladimir MOCAN

A new approach to science assessment: using the Timmy Index.....119

Aliona MUNTEAN

Telework in the public sector – modern method of carrying out
activities based on information and knowledge.....124

Victor LEȘAN

The European policy framework on migration and development.....130

Ionuț MELINTE

Cross-border cooperation - good practices of municipalities in Botosani district.....136

Mariana BORDIAN, Viorelia DOGOTARI

Relations between public administration authorities and religious cults.....140

Ion DULSCHI

Responsibility of public officers from the perspective professional ethics.....146

WORKSHOP II. INSTITUTIONS AND REGULATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Victor DONOS, Gheorghe COSTACHI

Forms of legal liability of public officers: theoretical foundations.....150

Ielyzaveta LVOVA

Constitutional law making in wartime: insights and functional analysis.....157

Alexandru ARMEANIC

Taxation and avoidance of double taxation seen through the prism
of the sovereign right of the state.....162

Virgiliu MOREI

Anti-corruption measures in the field of public procurements.....167

Victor MOCANU

Administrative contract - form of performing the public administration.....174

Teodorina GORIUC

Particularities of flexible forms of work within public authorities.....180

Vadim SUHOV

Classification of the decisions adopted by the territorial offices of the CNAJGS
as a result of examining applications for the provision of qualified legal assistance.....187

Ionuț-Andrei PRICOP

Digitization of public services as a means of mitigating corruption
in public administration.....194

Vasile BOGHIAN

Public function and public officers - aspects of comparative law.....200

Dragoș CHIOTICI

Regulation of the criminal expert duties in criminal proceedings:
problems and solutions.....205

Andrei RUSSU, Mihai ROȘCOVAN

Administrative-territorial reform in the view of parties and citizens.....210

WORKSHOP III. TRAINING AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES: GOOD PRACTICES AND NEW TRENDS

Laura DIACONU (MAXIM), Cristian C. POPESCU

Human resources development: the relationship between investment
in education and economic growth of a country.....219

Lidia CARCHILAN

Trainings in the field of human rights - good practices and learned lessons.....230

Sergiu TATAROV, Viorel LIPII

Evaluation of the professional performance of civil servants from
the Republic of Moldova: between the Eastern Partnership
and the status of the European Union a candidate country.....235

Eugenia CEBOTARU

Public administration ready for the digital era through
digitalizing public services.....244

Angela ZELENSCHI

Performance management in organizations.....248

Corina LAZĂR

Aspects of persuasive communication in the professional environment.....255

Stela SPÎNU

Intercultural communication in the context of religious diversity of the EU.....260

Irina CEACÎR

From STATUS QUO to change: reconfiguration of the civil servant work
attitudes in the post-pandemic era.....264

Lilia CANTÎR

Librarian resilience: key skills and competencies to successfully cope
with change in the information environment.....269

Lilia GAMARȚA

The technological and social-psychological aspect of the librarians work.....276

Natalia GHIMPU

Media and information education – a new professional priority.....283

Lilia CANȚÎR, Doina SPĂTARU

Promoting the book and improving the experience of
reading for all library users.....289

Elena CLIPCĂ

Employee competence development.....297

Alexei STURZA

Digitalizing the professional development services for the staff
from public authorities.....303

Elena TATAROV

Continuing professional development techniques for
public administration staff.....308

WORKSHOP IV. NEW TRENDS IN PUBLIC MANAGEMENT

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA, Serghei LUKIN

Process-based approach in management of educational institutions.....315

Elena BĂDĂRĂU

Challenges in electronic commerce, identifying and addressing emerging problems.....322

Vladimir STERPU, Tatiana SPĂTARU

Research models of external financial assistance.....326

Tatiana TOFAN, Marilena DONCEAN, Mihail DOGOTARI

Current trends in the development of the creative industry.....332

Oleg FRUNZE

Rationale for optimization of organizational structures - vision of the future.....337

Elena VACULOVSKI, Dorin VACULOVSKI, Viorela TELEGDI-CSETRI

Aspects of the management of the migration recording process by local
public administration representatives from the Republic of Moldova.....344

Vasile TOMUZ

Current trends in strategic planning at the level of public authorities:
the Italian experience.....350

Ala GRECU

The particulars of the provision of social services in the Cahul district.....357

Natalia CATANOI

Theoretical aspects regarding crisis situations.....362

Mirela Camelia MIHALCEA

European digital toll collection practices and taxes.....366

Elena BĂDĂRĂU, Elena SADOVICI

Challenges and opportunities in Customs Service management.....373

Alfred SILISTRARIThe principles of public procurement policies management in
the states of the European Union.....377

WORKSHOP V. THE EUROPEAN AGENDA AND THE FOREIGN POLICY PRIORITIES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Nicolae ȚÂU

The impact of Brexit on development of the European Union.....385

Carolina BUDURINA-GOREACIIThe foreign policy strategies of the Republic of Moldova in the context
of new regional security threats.....394**Silvia DULSCHI**Environmental policies in the European integration Agenda
of the Republic of Moldova.....401**Liudmyla KOZLOVA**Cultural diplomacy as a mechanism of European values and integration
in the EU countries.....410**Andrii MAIEV**

Education during the war: challenges for Ukraine.....415

Mykhailo BONDARENKO, Andrii NakonechnyThe mechanisms of self-regulation in various sectors of the economy:
the case of the food industry.....421**Stela SPÎNU**

Intercultural communication in the context of religious diversity of the EU.....425

Mykola IZHA, Lidiia KARPENKO

Functional direction of anti-corruption policy tools in the system
of the national economy detinization.....429

Natalia KOLISNICHENKO

Social and humanitarian development of Ukraine: current challenges
for public policy and administration.....436

Elena COJOCARU

Development of the agricultural sector and the rural environment
in the process of European integration.....441

Cătălin-Gabriel DONE

Integrative elements of democratisation and European integration
in the Republic of Moldova.....448

Nicolai AFANAS

Operational principles of the public service system and the public function
in the institutions of the European Union.....455

Natalia STÎNCĂ

The European dimension of educational policies in the Republic of Moldova.....461

Olivia DULSCHI

Community regulations regarding the protection of personal data.....466

Dumitru POPILEVSCHI

Neutrality of the Republic of Moldova – pillar of stateness,
independence and territorial integrity.....480

Victor STOICA

From government censorship to private censorship:
what does this mean for democracy?.....488

Gabriela MELNIC, Ion DULSCHI

International cooperation of the Republic of Moldova in the field of health care.....494

Iulian PETCO

Integration of the second generation of Moldova citizens in the host countries.....500

RESOLUTION.....504

CENTRUL EDITORIAL-POLIGRAFIC AL USM

mun. Chişinău, str. Mateevici, 60

telefon: (+373) 22-57-74-40

INSTITUTUL DE ADMINISTRAŢIE PUBLICĂ

mun. Chişinău, str. Ialoveni, 100

telefon: (+373) 22-28-48-71

e-mail: institut@iap.gov.md